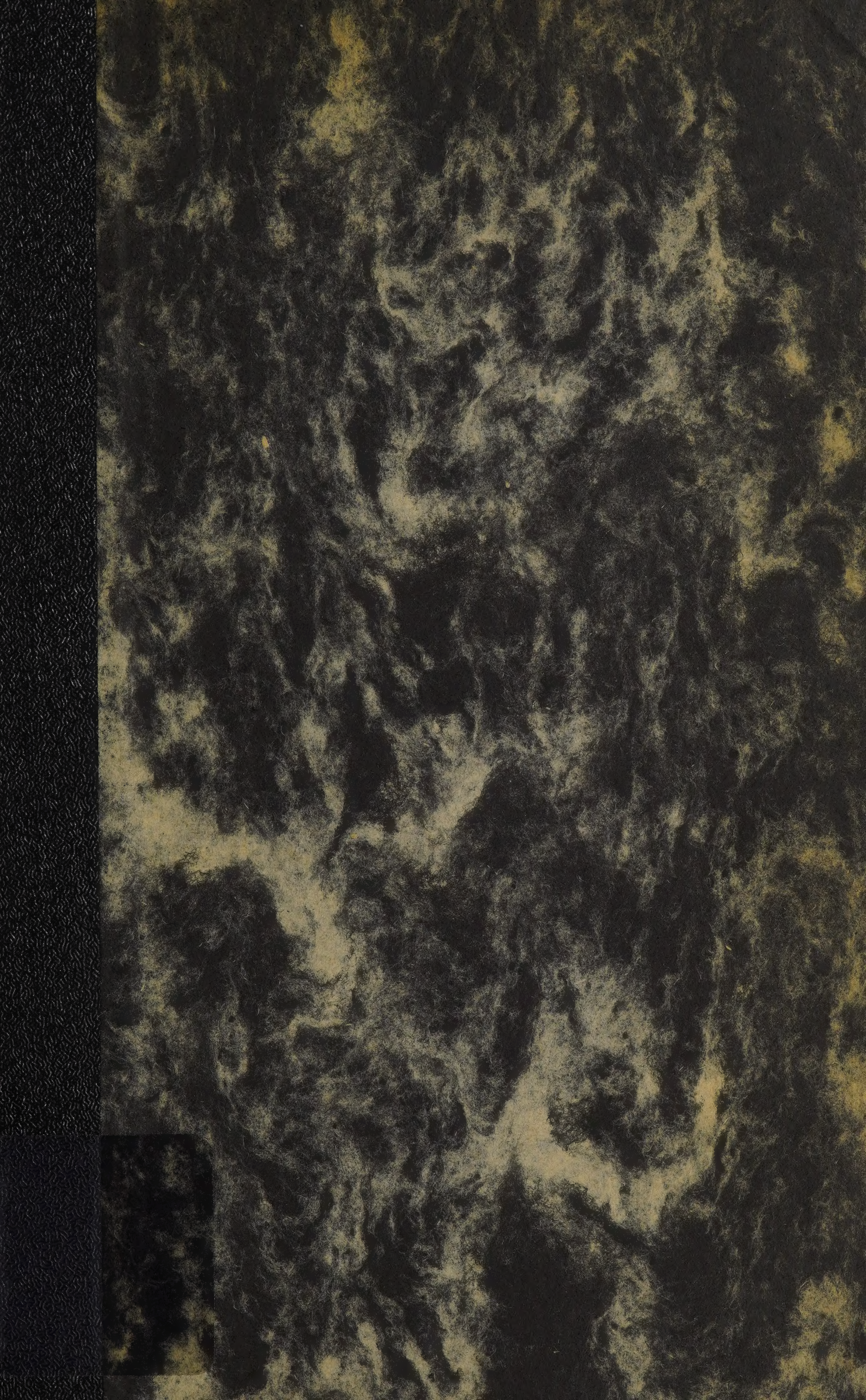
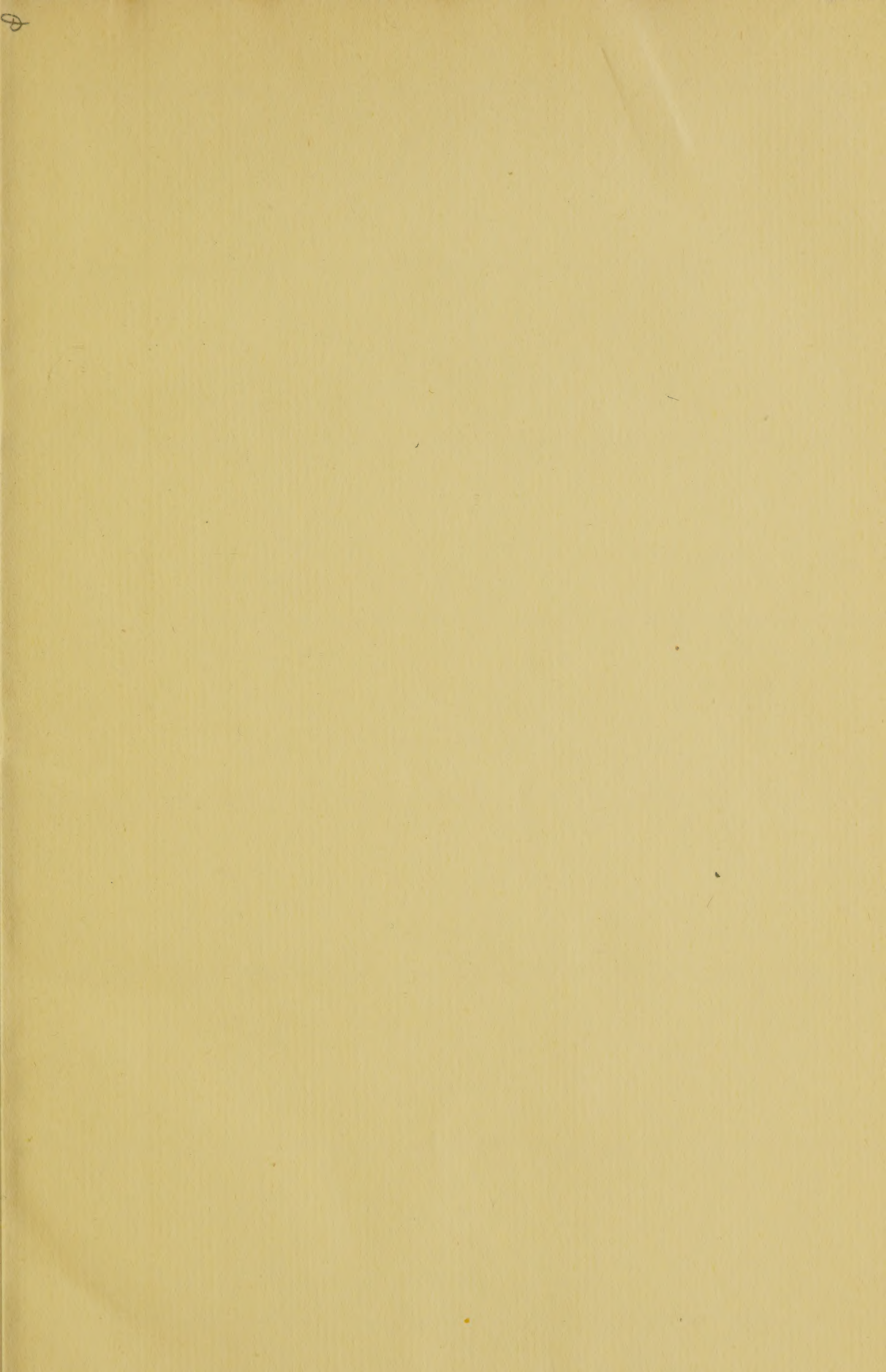
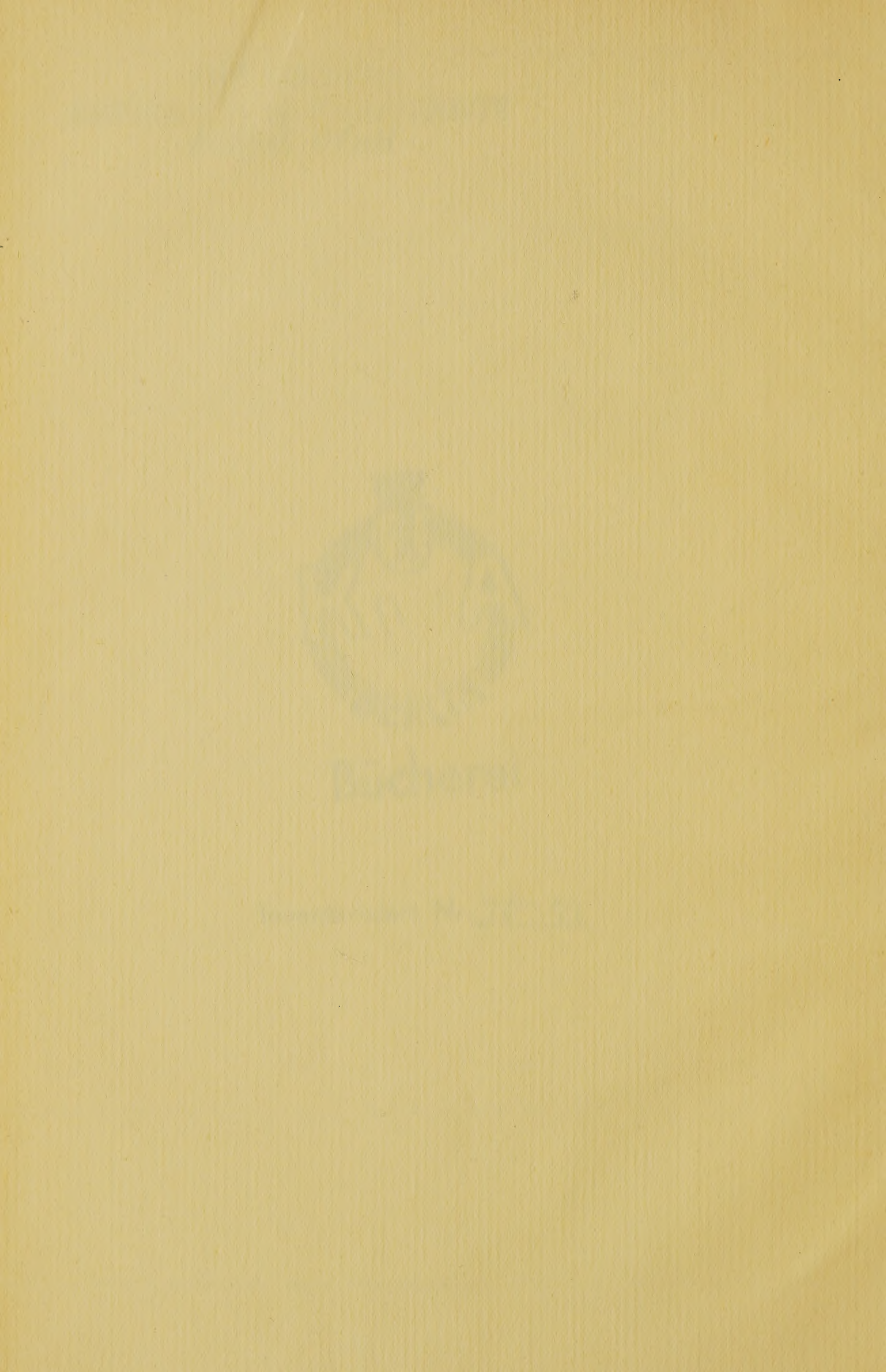
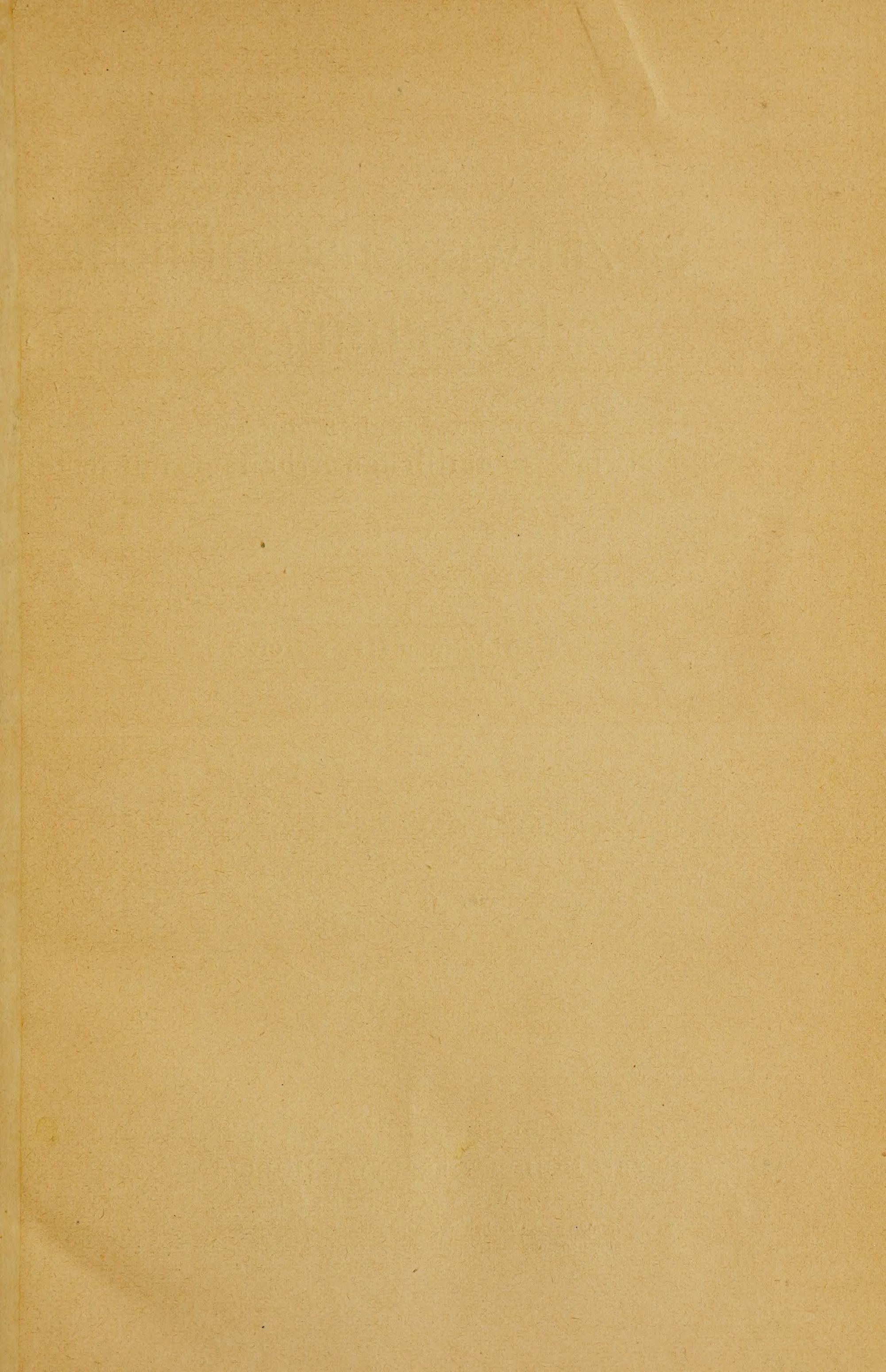



BERLIN







Sozialwissenschaftliche Forschungen

Herausgegeben von der
Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft

Abteilung III — Heft 3



Berlin und Leipzig 1922
Vereinigung wissenschaftlicher Verleger
Walter de Gruyter & Co.
vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung — Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

Motive der internationalen Sozialpolitik

Untersuchungen über ihre Entwicklung

Von

Dr. rer. pol. Wilhelm Häfner

Speyer



Berlin und Leipzig 1922
Vereinigung wissenschaftlicher Verleger
Walter de Gruyter & Co.
vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung — Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

Angenommen auf Antrag
von Staatsminister Professor Dr. v. Köhler und
Professor Dr. Wilbrandt durch den Abteilungs-
vorsteher Professor Dr. L. Heyde.

Gedruckt bei A. W. Hayn's Erben, Potsdam.

Meiner lieben Mutter
und dem Gedächtnis meines lieben Vaters



Inhaltsübersicht.

Schrifttumsnachweis.

Adler, Georg, Der internationale Schutz der Arbeiter in Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik. 1888.
Adler und Harms, Art. Arbeiterschutzgesetzgebung in Elsters Wörterbuch der Volkswirtschaft I. 1911.
Ahrens, Heinrich, Juristische Enzyklopädie. 1855.
Ammon, Otto, Die gesellschaftliche Ordnung und ihre natürlichen Grundlagen. 1900.
Angell, Norman, Der Friedensvertrag und das wirtschaftliche Chaos in Europa. Übersetzt von du Bois-Reymond. 1920.
Bauer, Stephan, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes in Vierteljahrschr. f. Sozial- u. Wirtschaftsgeschichte I. 1903.
— Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge in Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung III. 1914.
— Soizale Politik im Kriege und nach Friedensschluß in Schweizerische Vereinigung zur Förderung des internationalen Arbeiterschutzes. Heft 42. 1917.
— Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft. 1918.
Baumgarten, Der Versailler Friedensvertrag und die Fortführung der Sozialreform in Soziale Praxis XXIX. 1920.
Bebel, August, Die Frau und der Sozialismus. 1910.
Berlepsch, Hans Frh. v., Die Regierungskonferenz für internationalen Arbeiterschutz in Bern in Soziale Praxis XIV. 1905.
Bernstein, Eduard, Sozialdemokratische Völkerpolitik. 1917.
Bismarck, Otto Fürst v., Gedanken und Erinnerungen III. 1921.
Böhmert, Viktor, Der Sozialismus und die Arbeiterfrage 1872.
— Die internationalen Bestrebungen für Arbeiterschutz und Völkerfrieden in Arbeiterfreund. 43. Jahrg. 1905.
— Die internationalen und deutschnationalen Bestrebungen für Arbeiterwohl in Arbeiterfreund. 45. Jahrg. 1907.
Borght, Richard van der, Grundzüge der Sozialpolitik im Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften XV. 1904.
Bourguin, Maurice, Die sozialistischen Systeme und die wirtschaftliche Entwicklung. Übersetzt von Katzenstein. 1906.
Braun, Adolf, Internationale Verbindung der Gewerkschaften im Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik. Bd. 39. 1915.
— Der Friede von Versailles. Wirtschafts- und sozialpolitische Ausblicke im Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung VI. 1919.
Braun, Heinrich, Das Rundschreiben des Schweizerischen Bundesrats betreffend den internationalen Arbeiterschutz in Archiv für Soziale Gesetzgebung und Statistik II. 1889.
Briefs, Götz, Untergang des Abendlandes. Christentum und Sozialismus. Eine Auseinandersetzung mit Oswald Spengler. 1920.
Bücher, Karl, Zur Geschichte der „internationalen Fabrikgesetzgebung“ in Deutsche Worte. 8. Jahrg. 1888.
Bulletin des Internationalen Arbeitsamts (Basel). Seit 1902.
Busch, Ernst, Die soziale Frage und ihre Lösung. 1890.

Calwer, Richard, Das sozialdemokratische Parteiprogramm. 1914.
Cathrein, Viktor, Der Sozialismus. 1919.
Challaye, Felicien, Revolutionärer und reformistischer Syndikalismus Autorisierte Übersetzung aus dem Französischen. 1913.
Cohn, Gustav, Über internationale Fabrikgesetzgebung in Conrads Jahrb. f. Nat.-Ökonomie u. Statistik. Neue Folge Bd. III. 1881.
— Die internationale Konferenz zur Besprechung der Arbeiterschutzgesetzgebung. Ebenda. Neue Folge, Bd. XXI. 1890.
— Über internationale Arbeiterschutzgesetzgebung in Preußischen Jahrbüchern. Bd. LXV. 1890.
— Die Entwicklung der Bestrebungen für internationalen Arbeiterschutz in Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik XIV. 1899.
Conrad, Joh., Grundriß zum Studium der politischen Ökonomie. 1920.
Crick, Daniel, La législation internationale du travail in Revue de droit international et de législation comparée XXXVII (2. Serie VII). 1905.
Curti, Th., Der internationale Kongreß für Arbeiterschutz in Soziale Praxis VI. 1897.
Dochow, Franz, Internationaler Arbeiterschutz (Literaturbericht) in Conrads Jahrb. f. Nationalökonomie u. Statistik. 3. Folge. Bd. XXX. 1905.
— Internationaler Arbeiterschutz in Zeitschrift für internationales und öffentliches Recht XVI. 1906.
— Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge. Habilitationsschrift. Heidelberg 1907.
— Arbeiterschutz durch Staatsverträge im Archiv für öffentliches Recht XXIII. 1908.
Eckardt und Kuttig, Das internationale Arbeitsrecht im Friedensvertrage. Kommentar z. Teil XIII. d. Fried.-Vertr. v. Versailles. Vorveröffentlichung zu Schückings Kommentar. 1920.
Ehrenberg, Richard, Artikel Fremdenrecht im Handwörterbuch der Staatswissenschaften IV. 1909.
Eisenacher Versammlung. Verhandlungen der . . . . zur Besprechung der sozialen Frage 1873.
Ellinger, August, Die Einwanderung ausländischer Arbeiter und die Gewerkschaften in Sozialistische Monatshefte 1917, I.
Erster vergleichender Bericht über die zur Durchführung der Arbeiterschutzgesetze getroffenen Maßnahmen. Die Gewerbeaufsicht in Europa. Der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz vorgelegt von ihrem Bureau. 1911.
Evert, G., Artikel Arbeiterschutzgesetzgebung III. Internat. Bestrebungen im Handw. d. Staatswissenschaften I. 1909.
Exner, N., Internationale Gemeinschaftsarbeit auf technischen Gebieten in Technik und Wirtschaft IV. 1911.
Fehlinger, Hans, Der künftige internationale Arbeiterschutz in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 75. Jahrg. 1920.
Fleischmann, Max, Artikel Ausweisung in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts I. 1911.
Förster, Friedr. Wilh., Weltpolitik und Weltgewissen. 1919.
Francke, Ernst, Der internationale Arbeiterschutz im Jahrbuch der Gehestiftung X. 1903/04.
— Internationale Arbeiterschutzverträge in Weltwirtschaftliches Archiv III. 1914.
— Anfänge eines internationalen Arbeitsrechts in Arbeitsrecht I. 1914/15.
— Weltarbeitsrecht in Weltwirtschaftliches Archiv XIV. 1919.
— Weltarbeitsrecht in Recht und Wirtschaft VIII. 1919.
— Die Organisation der Arbeit im Friedensvertrag und im Völkerbund in Weltwirtschaftliches Archiv XV, 1919/20.

Francke, Ernst. Sozialpolitik und internationales Arbeitsrecht in Handbuch der Politik I. 1920.
— Weltarbeitsrecht in Arbeitsrecht VII. 1920.
— Die erste allgemeine Arbeitskonferenz des Friedensvertrags in Weltwirtschaftliches Archiv XVI. 1920.
— Die zweite allgemeine Arbeitskonferenz des Völkerbundes. Ebenda XVI. 1920.
— Die dritte Konferenz der internationalen Organisation der Arbeit in Soziale Praxis XXX. 1921.
Frankenstein, Kuno, Der Arbeiterschutz im Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaft XIV. 1896.
Frey, Emil, Zur Geschichte der Idee des internationalen Arbeiterschutzes in Schweizerische Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik. 8. Jahrg. 1900.
— Die internationale Arbeiterschutzkonferenz in Bern. Ebenda. 13. Jahrg. 1905.
Fuchs, Carl Johannes, Die sozialpolitische Bedeutung der neuen Handelsverträge in Sozialpolitisches Zentralblatt I. 1892.
— Volkswirtschaftslehre. 1918.
Geßner, Ludwig, Die Staatsverträge im allgemeinen in Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts III. 1887.
Goldscheid, Rud., Höherentwicklung und Menschenökonomie. 1911.
Goetsch, Artikel Auswanderung in Elsters Wörterbuch der Volkswirtschaft I. 1911.
Grabowsky, Adolf, Das Grundproblem des Völkerbundes in Zeitschrift für Politik XI. 1919.
Günther, Adolf, Deutsche und französische Sozialpolitik. Ein Beitrag zum sozialpolitischen Programm des Friedenskongresses und des Völkerbundes. 1919.
— Grenzen der Sozialpolitik in Soziale Praxis XXX. 1921.
Günther, Friedr. Wilh., Die Stellung der Ausländer in der Arbeiterversicherung der europäischen Staaten in Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1906, VI.
Guyot, Ives, La convention, Franco-Italienne du travail in Revue de droit international et de législation comparée XXXVI. 2. Serie. XI. 1904.
Hein, Johannes, Die völkerrechtlichen Einrichtungen zum Zweck der Ausdehnung der deutschen Sozialgesetzgebung auf die Angehörigen fremder Staaten. Diss. Greifswald 1907.
Heine, Wolfgang. Zu Deutschlands Erneuerung. 1916.
Herkner, Heinrich, Die Arbeiterfrage. 1902², 1908⁵, II, 1916⁶.
Hertz, Jakob, Internationaler Arbeiterschutz in Sozialistische Monatshefte 1904, II.
Heyde, Ludwig, Arbeitsrecht und Friedensvertrag in Arbeitsrecht VI. 1919.
— Sozialpolitik im Friedensvertrag und im Völkerbund. 1919.
— Abriß der Sozialpolitik. 1920.
Hirschfeld, Magnus, Was eint die Völker? In Das Neue Reich I. 1919. Heft XI.
Hitze, Franz, Artikel Arbeiterschutzgesetzgebung in Bachems Staatslexikon I. 1908.
Jahrbuch des Völkerrechts. Herausgegeben von Niemeyer und Strupp I.—II. 1913/14.
Jansson, Wilh., Das internationale Arbeiterrecht im Friedensvertrag in Das Neue Reich I. 1919. Heft XI.
Jastrow, J., Arbeiterschutz in Textbücher zu Studien über Wirtschaft und Staat II. 1919.

Zum internationalen Arbeiterschutz. In Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1890 II.
Die internationalen Beziehungen der deutschen Arbeitgeber-, Angestellten- und Arbeiterverbände in Reichsarbeitsblatt, 9. Sonderheft 1914.
Internationales Arbeitsamt. Amtliche Mitteilungen (Genf), Bd. I—IV.
Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich vom 23. bis 28. Oktober 1897. 1897.
Kampffmeyer, Paul, Internationale Vereinbarungen und Arbeiterklasse in Sozialistische Monatshefte 1915, II.
— Die internationalen Verbindungen der Gewerkschaften. Ebenda 1915. III.
Kaskel, Walter, Das neue Arbeitsrecht 1920.
Kaufmann, Paul, Versailler Gewaltfrieden und deutsche Sozialpolitik in Monatsblätter für Arbeiterversicherung 1919.
Kautsky, Karl, Kommunistisches Manifest 1917. In Monatsblätter für Arbeiterversicherung 1919.
Keynes, John Maynard, Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrags. Übersetzt von Bonn und Brinkmann. 1920.
Kleeis, Friedr., Die ausländischen Arbeiter in Deutschland. In Sozial. Monatshefte 1916, I.
Klein, Franz, Die Kulturgemeinschaft der Völker nach dem Kriege. 1915.
— Der Völkerbund der Friedensverträge. 1919.
— Entwicklungen in Probleme des einheitlichen Arbeitsrechts in Arbeitsrecht VII. 1920.
Krawtschenko, Nikolaus, I. A. Blanqui, Der erste Verkünder der Idee des internationalen Arbeiterschutzes in Conrads Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. 3. Folge, Bd. XL, 1910.
Kunz, Josef, Das internationale Arbeitsrecht der Pariser Verträge und seine Entwicklung in Zeitschrift für öffentliches Recht 1921. II.
Kuttig, Ewald, Der internationale Verband der Arbeit im Reichsarbeitsblatt I. 1920.
Kuttner, Erich, Die Bedeutung der internationalen Arbeitergesetzgebung für den Weltfrieden in Das Neue Reich I. 1919. Heft 11.
Lammasch, Heinrich, Das Völkerrecht nach dem Kriege. 1917.
Lange, Friedr. Albert, Die Arbeiterfrage. 1879.
Laß, Ludwig, Die Stellung der Ausländer in der deutschen Arbeiterversicherung in Soziale Praxis XIII. 1904.
Legien, Karl, Die gewerkschaftliche Internationale in Sozialistische Monatshefte 1910, I.
— Die gewerkschaftliche Internationale 1910—1913. In Sozialistischen Monatshefte 1914, I.
Lensch, Paul, Drei Jahre Weltrevolution. 1918.
List, Friedrich, Das nationale System der politischen Ökonomie. Herausgegeben von Waentig. 1920.
Liszt, Franz von, Völkerrecht. 1915.
Lloyd George, David, „Bessere Zeiten". Übersetzt von Simon, herausgegeben von Bernstein. 1911.
Loening, Edgar, Artikel Auswanderung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften II. 1909.
— Artikel Auswanderungsgesetzgebung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften II. 1909.
Loening und Kayser, Artikel Ausweisung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften II. 1909.
Lohmann, Th., Die Fabrikgesetzgebungen der Staaten des europäischen Kontinents. 1878.
Lohren, A., Entwurf eines Fabrik- und Werkstättengesetzes zum Schutz der Frauen- und Kinderarbeit. 1877.

Lüders, Else, Die dritte Konferenz der internationalen Organisation der Arbeit. In Soziale Praxis XXX. 1921.
Mahaim, Ernest, Le droit international ouvrier in Revue de droit international et de législation comparée XLIV. 2. Serie XIV. 1912.
Manes, Alfred, Eindrücke vom Wiener Arbeiterversicherungskongreß. in Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft VI. 1906.
— Eindrücke vom VIII. internationalen Kongreß für Arbeiterversicherung in Rom. In Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft IX 1909.
— Internationale Arbeitergesetzgebung vor und nach dem Weltkrieg in Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung VI. 1919.
— Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund in Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung VII. 1919.
— Der deutsche Regierungsentwurf für ein Weltarbeiterrecht. Deutsche Liga für Völkerbund. 12. Flugschrift. 1920.
— Die soziale Versicherung in den abgetretenen Gebieten. Anhang zum Kommentar von Eckardt und Kuttig. 1920.
Martens, Friedr. v., Völkerrecht 1886. Übersetzt von Bergbohm.
Mausbach, Josef, Naturrecht und Völkerrecht. 1918.
Mohl, Robert v., Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. 1860.
Oppenheimer, Franz, Großgrundeigentum und Soziale Frage. 1898.
— Die soziale Frage und der Sozialismus. 1913.
Peiser, Werner, Zur Geschichte des internationalen Arbeiterrechtes in Das Neue Reich I. 1919. Heft 11.
Perels, Emil, Wirtschaftsrecht und Völkerbund in Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 48. Bd. 1920.
Pesch, Heinrich, Lehrbuch der Nationalökonomie III. 1913.
Philippovich, Eugen v., Grundriß der politischen Ökonomie. 1899 und 1920.
— Das Eindringen der sozialpolitischen Ideen in die Literatur. Festgabe für Schmoller II. 1908.
Pic, Baul, La convention franco-italienne du travail du 15 avril 1904 et le droit international in Revue générale de droit international public XI. 1904.
— Droit international ouvrier. — La seconde conférence internationale de Berne et l'assemblée de Genève in Revue générale de droit international public XIV. 1907.
— Droit international ouvrier. — La conférence internationale ouvriere de Berne, septembre 1913 in Revue générale de droit international public XX. 1913.
Přibram, Karl, Die 6. Generalversammlung der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz in Zeitschrft für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung XX. 1911.
Protokolle der internationalen Arbeiterschutzkonferenz (in Berlin) in amtlichem Auftrag 1890.
Quarck, Max, Der Weltarbeiterschutz im Friedensvertrag in Die Neue Zeit 38. Jahrg. 1920. I.
Quessel, Ludwig, Die Weltfriedensidee des Imperialismus in Sozialist. Monatshefte 1921, I.
Reichesberg, R., Der internationale Arbeiterschutzkongreß in Paris in Schweizerische Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik. 8. Jahrg. 1900, II.
— Bestrebungen und Erfolge der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz und des internationalen Arbeitsamtes in Schweizerische Vereinigung zur Förderung des internationalen Arbeiterschutzes Heft XI. 1905.
— Der internationale Arbeiterschutz in den letzten 12 Jahren. 1913.

Ruedorffer, J. J., Grundzüge der Weltpolitik der Gegenwart. 1916.
Ruskin, John, Diesem Letzten. 1902. Übersetzt von Przychowski.
Sartorius v. Waltershausen, A., Artikel Einwanderung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften III. 1909.
— Die Wanderarbeit als weltwirtschaftliches Problem in Zeitschrift für Sozialwissenschaft 1911.
Sassenbach, Johann, Sozialattachés in Korrespondenzblatt der Gewerkschaften Deutschlands 1920.
Schäffle, Albert, Die Aussichtslosigkeit der Sozialdemokratie. 1893.
Schätzel, Walter, Internationale Arbeiterwanderungen, ein weltwirtschaftliches Problem des Völkerbundes. Monographien zum Völkerbund. Heft 7. 1919.
Schenkel, Artikel Arbeiterschutz in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts I. 1911.
Schiff, Walter, Internationale Studien über den Stand des Arbeiterschutzes bei Beginn des Weltkriegs in Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung IV. 1915. — V. 1917. — VI. 1919.
— Der Arbeiterschutz der Welt. In Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik. Ergänzungsheft 16. 1920.
Schippel, Max, Die Konkurrenz der fremden Arbeitskräfte. In sozialist. Monatshefte 1906, II.
— Ein- und Auswanderung und fremde Arbeiter. In sozialist. Monatshefte 1907, II.
— Die Einwanderung farbiger Arbeiter. In sozialist. Monatshefte 1910, II.
— Japanische Einwanderung, Kalifornien und die Vereinigten Staaten. In sozialist. Monatshefte 1913, II.
— Internationale Arbeiterfragen und Handelspolitik. In sozialist. Monatshefte 1917, II.
— Ein Völkerbund für Arbeitsgesetzgebung. In sozialist. Monatshefte 1919, I.
Schmoller, Gustav, Grundriß der Volkswirtschaftslehre II. 1919.
Schönberg, Gustav v., Handbuch der politischen Ökonomie II. 1898.
— Arbeitsämter. 1898.
Schriften der Internationalen Vereinung für gesetzlichen Arbeiterschutz (zitiert: Schriften . . . Nr. . . .).

Nr. 1: Berichte und Verhandlungen der konstituierenden Versammlung, Basel, 27. und 28. September 1901.
Nr. 2: Verhandlungen der 2. Generalversammlung, Köln, 26. und 27. September 1902. 1903.
Nr. 3: Verhandlungen der 3. Generalversammlung, Basel, 25. und 28. September 1904. 1904.
Nr. 4: Zwei Denkschriften zur Vorbereitung einer internationalen Arbeiterschutzkonferenz. 1905.
Nr. 5: Verhandlungsbericht der 4. Generalversammlung, Genf, 26.—29. September 1906. 1906.
Nr. 6: Verhandlungsbericht der 5. Generalversammlung, Luzern, 28.—30. September 1908. 1908.
Nr. 7: Verhandlungsbericht der 6. Generalversammlung, Lugano, 26.—28. September 1910. 1910.
Nr. 8: Verhandlungsbericht der 7. Generalversammlung, Zürich, 10.—12. September 1912. 1912.
Nr. 9: Zwei Denkschriften zur Vorbereitung einer internationalen Arbeiterschutzkonferenz 1914.

Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. XXI. 1882.
Schücking, Walter, Der Bund der Völker. 1918.
Simon, Helene, Robert Owen 1905.

Sinzot, Ignace, Les traités internationaux pour la protection des travailleurs. Leur sanction. 1911.
Sklarz, Waldemar, England und Deutschland. 1918.
Sombart, Werner, Die gewerbliche Arbeiterfrage. 1912.
— Sozialismus und soziale Bewegung. 1919.
Soziale Praxis bzw. Sozialpolitisches Zentralblatt seit 1892.
Spann, Othmar, Die Haupttheorien der Volkswirtschaftslehre 1920.
Spengler, Oswald, Preußentum und Sozialismus. 1920.
Stammler, Rudolf, Wirtschaft und Recht. 1906.
Stein, Lorenz v., Handbuch der Verwaltungslehre III. 1882.
— Einige Bemerkungen über das internationale Verwaltungsrecht. Im Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. 1882.
Stier-Somlo, Fritz, Die erste internationale Arbeiterschutzkonvention in Blätter f. vergleichende Rechtswissenschaft u. Volkswirtschaftslehre.
— Grund- und Zukunftsfragen deutscher Politik. 1917.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags (zitiert: Verhandlungen des Reichstags).
Stephinger, Ludwig, Über die nationale und internationale Bedeutung der Arbeit in Arbeit, Monatsschrift für deutsche Kulturgemeinschaft I, 1920. I. Heft.
Stoerk und Loening, Artikel Fremdenpolizei im Handwörterbuch der Staatswissenschaften IV. 1909.
Tönnies, Ferdinand, Die Entwicklung der sozialen Frage bis zum Weltkriege. 1919.
Ullmann, E., Völkerrecht 1908 in Das öffentliche Recht der Gegenwart III.
Umbreit, Paul, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht. Deutsche Liga für Völkerbund 4. Flugschrift. 1919.
Untermann, Ernst, Praktisches zur Frage der Konkurrenz ausländischer Arbeitskräfte in sozialistische Monatshefte 1911, I.
Wehberg und Manes, Der Völkerbundsvorschlag der deutschen Regierung mit dem Entwurf für ein Weltarbeiterrecht. Deutsche Liga für Völkerbund, 6. Flugschrift. 1919.
Weltwirtschaft und Weltarbeitsrecht, Reden von Giesberts, August Müller, Hans Kraemer, Alfred Manes in Volkswirtschaftliche Zeitfragen Nr. 313, 41. Jahrg., Heft 3. 1920.
Wiese, Leopold v., Einführung in die Sozialpolitik. 1910.
Wilbrandt, Robert, Als Nationalökonom um die Welt. 1913.
— Sozialpolitik. 1919.
— Sozialismus. 1919.
— Ökonomie. 1920.
Wilke, Hermann, Arbeiterrecht und Menschheitskultur. In Das Neue Reich I, 1919, Heft 11.
Wirtschaftliches Arbeitnehmertaschenbuch 1921.
Wolf, Julius, Internationale Sozialpolitik in Zeitschrift für schweizerische Statistik XXV. 1889.
Wörterbuch des Arbeitsrechts, Zeitschrift für schweizerische Statistik, Heinz Potthoff. 1920.
Ziegler, Wilhelm, Deutschland als Bahnbrecher in der Sozialgesetzgebung in Das Neue Reich I, 1919, Heft 11.
Zimmermann, Waldemar, Internationales Arbeitsrecht und Friedensvertrag in Deutsche Juristenzeitung, 24. Jahrg. 1919.
Zorn, Ph., Artikel Ausland und Ausländer in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts I. 1911.
Zwanzig Jahre internationaler Arbeiterschutz in Jahrbuch der christlichen Gewerkschaften. 1911.
Zwiedineck-Südenhorst, Otto v., Sozialpolitik. 1911.
— Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung. 1912.

Einleitung.

Das Ringen zwischen Rassen und Klassen hat heute in so einzigartiger Weise einen gleichzeitigen Höhepunkt und daneben ein Maß von eigentümlicher wechselseitiger Durchdringung erreicht, daß eine Lösung, wie sie ein Programm: „Internationale Sozialpolitik" verheißt, auch näher liegen mag denn je. Sah sich doch selbst der Friede von Versailles genötigt, dieser Idee seinen Tribut zu zollen durch den Erlaß der magna charta einer Weltarbeitsverfassung. Und der aus dieser Tat sprechende Wirklichkeitssinn scheint denn auch vor allen Schöpfungen der Pariser Hexenküche jener Einrichtung den Odem der Lebensfähigkeit verliehen zu haben. Wenigstens finden wir dort seit ihrem Bestehen viel aufrichtiges Streben am Werke, wenn es bislang auch fraglich bleibt, inwieweit sich die Staatsregierungen, als Träger der letzten Entscheidung, gewinnen lassen werden; und vielleicht darf schon deshalb auch der bescheidenste Versuch, sich auf die hinter jener Idee stehenden, näheren Begründungen zu besinnen, gerechtfertigt erscheinen.

Dabei ist aber wohl zu bemerken, daß die im folgenden vorgenommenen „Untersuchungen über die Entwicklung der Motive der internationalen Sozialpolitik" sich nicht etwa auf jene Antriebe beschränken, welche unmittelbar auf international-rechtliche Bindungen abzielen, sondern auch diejenigen Beweggründe einschließen, die allgemein zu international vereinigter Sozialpolitik führen, ja sogar solche, aus welchen überhaupt irgendwelche Verbindungen internationaler Kräfte zu sozialpolitischen Zwecken hervorgehen, ohne daß deshalb dieser Versuch ob jenes Grundsatzes den Anspruch auf Vollständigkeit dem Umfang nach erheben dürfte. Denn einerseits führen derartige Unterstufen, teils durch eigene innere Ent-

wicklung, teils durch ihre Rückwirkungen zu höheren Vereinigungsformen, anderseits stellen international-rechtliche Bindungen nur eines, wenn auch wohl das hervorragendste der verschiedenen Mittel internationaler Sozialpolitik dar, eine Auffassung, die uns auch aus den Arbeiten des Hauptverbandes der Vorkriegszeit, der „Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz“ ebenso wie der neuen offiziellen Weltarbeitsorganisation entgegentritt.

Die Quellen der Gesamtentwicklung der Motivbildung liegen in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung selbst mit ihrer Begleiterscheinung, dem internationalen Verkehr, der als Waren-, dann als Wandererverkehr ob der verschiedenen sozialpolitischen Haltung der Volkswirtschaften zu äußeren Konkurrenzreibungen führt, aber auch als geistiger Verkehr den internationalen Charakter des Gesamtproblems ins Bewußtsein ruft und so zunächst Interessentengruppen zusammenbringt, endlich aber zu allgemeinen Lösungsversuchen nach objektiven Gesichtspunkten hindrängt. So geht der Weg, nach den Ausgangspunkten der Bewegung: von materiellen Reibungsanlässen zu ideellen Einigungsgründen, nach ihren Zielpunkten: vom Äußerlich-zufälligen zum Innerlich-wesentlichen.

I. Teil.

Äusserliche Reibungsanlässe.

1. Abschnitt.

Der freie Wettbewerb der Produkte auf dem Weltmarkt.

(Das Warenkonkurrenzargument.)

> „Our merchants and master manufactures complain much of the bad effects of high wages in raising the price, and thereby lessening the sale of their goods, both at home and abroad. They say nothing concerning the bad effects of high profits; they are silent with regard to the pernicious effects of their own gains; they complain only of those of other people."
>
> Adam Smith: An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. I. 9.

Kapitel I.

Die Entstehung des Arguments.

§ 1. Ursprungsboden.

Unter den Motiven für internationale Sozialpolitik steht nach Alter und Verbreitung an erster Stelle eine wirtschaftliche Erwägung über Produktionsbedingungen, die häufig geradezu als einziges, als das Argument par excellence auftritt. Sie knüpft an das einer Regelung der Arbeit innewohnende Element der Begrenzung an und verbindet damit die Vorstellung einer Belastung um so leichter, da eine solche zunächst tatsächlich als zahlenmäßig faßbarste Folge erscheint von ihrer unmittelbarsten Form (so in Gestalt eigentlicher Beiträge zu irgendwelchen Einrichtungen des Sozialrechts) bis zur mittelbarsten (etwa bei Ausnutzungsbeschränkungen der Arbeitskraft). Daraus wird nun eine notwendige Steigerung der Produktionskosten abgeleitet, welche sich in einer Preiserhöhung der von einer sozialrechtlich gebundenen Wirtschaft hergestellten Produkte äußern und dadurch ihre Konkurrenzfähigkeit im freien Tauschverkehr mit anderen, minder oder gar nicht derart belasteten Wirtschaften in Frage stellen müsse.

Dieser Gedankengang ist die Verallgemeinerung einer unschwer daraus ablesbaren konkreteren Formulierung, wie sie nach Interessenkreis und Überlegungsart dem Unternehmertum entspricht, das ja auch jene ersten Kosten, die Anlässe der Erwägung, am klarsten und oft allein zu empfinden bekommt: Abzüge für öffentliche Versicherungen und private Wohlfahrtseinrichtungen, erhöhte Ausgaben für Löhne durch Ausscheiden billiger Arbeitskräfte (besonders in Frauen-, Jugendlichen- und Kinderschutz), durch Freigabe der Arbeiterselbsthilfe oder durch unmittelbaren Lohnschutz, verminderte Fähigkeit der Kapitalauswertung durch teilweises Brachliegen der Anlagen, durch besondere Schutzvorrichtungen und allgemein hygienische Maßnahmen oder gar durch eine völlige Betriebsumstellung mit verteuernder Technik und Organisation — all das führt seitens der Unternehmer zu solchen Bedenken. Gilt hier schon jede Belastung, einerlei welcher Art, gleichviel auch, ob alle Konkurrenten einheitlich erfassend, als Absatzgefährdung, so doppelt, wenn diese Gleichstellung fehlt und dabei gerade eines der bestimmbaren Kostenelemente, wie die Arbeitskraft, eine Versteifung und Erhöhung erfährt.

So hatte die soziale Frage schon im nationalen Rahmen die Arbeitgeber, soweit sie ihr gerecht werden mußten oder auch aus ethischen Gründen wollten, veranlaßt, auf allgemeine ausgleichende Regelung zu dringen, um sich vor Unterbietung durch den freien wirtschaftlichen Eigennutz des ordre naturel zu schützen[1]). Immerhin lagen diese Fälle, wenigstens rechtlich, verhältnismäßig einfach durch das Vorhandensein einer einheitlichen Ausgleichungsinstanz im Staate, dann aber besonders wegen der leichteren rechnerischen Wägbarkeit privatwirtschaftlicher Erscheinungen.

Die Internationalisierung des Problems durch den Welthandel stellte Volkswirtschaften einander gegenüber und komplizierte dadurch seine methodische Grundlegung nicht nur dem Grade, sondern der Art nach; zugleich aber gewann es an Schärfe: denn jetzt trafen die Privatwirtschaften, eingeschnürt in staatliche Ordnungen von verschiedenster Starrheit nach Umfang und Inhalt, auf dem offenen Kampffelde des Weltmarkts aufeinander, wo es keine Vermittlungsstelle anzurufen gab.

Zündstelle der Reibung blieb demnach auch jetzt das Unternehmerinteresse. Wohl erschien als erste Folge nur eine verstärkte sozialpolitische Reaktion: „La crainté de la concurrence étrangère

---

[1]) Vgl. Herkner, Die Arbeiterfrage 1908[5], S. 275. — Wilbrandt, Sozialpolitik 1919, S. 60f. — Evert, Art. Arbeiterschutzgesetzgebung III. Internat. Bestrebungen im H.W.B. d. Staatsw. 1909, I, S. 772, erinnert an die betreffenden Gegensätze von Groß- und Kleinbetrieb in England, westlicher und zentraler Industrie in Rußland.

à été, dans tous les pays, la pierre d'achoppement de la législation ouvrière[1]." Allein die immanente Wucht der sozialen Entwicklung schwächte auch diesen Widerstand bald zum bedingten ab in der auch heute noch beim Unternehmertum gebräuchlichsten Formel: kein nationales Vorgehen ohne das entsprechende in den Konkurrenzstaaten. Zu einer positiven Wendung, der Forderung einer tätigen sozialpolitischen Einflußnahme auf das Ausland, kam es wiederum da, wo Reformen sich dennoch durchsetzten oder anbahnten; und zwar je einschneidender deren Wirkung erschien, desto kräftiger entfaltete sich dieser Aktivismus, um die drohend sich öffnenden Klüfte, in denen das Gespenst der Konkurrenz sich einnisten könnte, auszufüllen.

Ihre treuesten Heimstätten fanden diese Erwägungen in den kleinen Industriestaaten, wo die Exportinteressen bestimmter nationaler Hauptproduktionszweige mit ihren individualwirtschaftlichen Gesichtspunkten das volkswirtschaftliche Ganze einseitig beherrschen.

So verband in der Schweiz die erste Anregung zu einer interkantonalen Einigung, die am 26. September 1855 vom Spinnerländchen Glarus ausging, damit folgerichtig sogleich den Gedanken an einen international-sozialpolitischen Ausgleich der Konkurrenz[2], der mit dem Zustandekommen eines tiefgreifenden Bundesgesetzes vom 1. Januar 1878 hier seinen fruchtbarsten Werbeboden gewann[3]: 1881 schon fand von hier aus der erste diplomatische Vorstoß statt, der sich 1889 wiederholte.

Ein Enquetebericht über die Genter Baumwollmanufakturen vom Jahre 1845[4] weckte das Argument in dem dann so hoffnungslos verspäteten Belgien, wo schließlich nur noch durch das Palliativmittel eines internationalen Vorgehens auf breitester Basis Aussicht bestand, die Gewöhnung an alteingefressene Übel zu überwinden. Die Brüsseler Konferenz von 1897 leitete die Reihe derartiger Versuche ein[5], welche bereits im folgenden Jahre zur Herausgabe eines amtlichen Annuaire de la législation du travail[6] und mit zur Begründung der „internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz" führten[7], ohne daß

---

[1] Crick, La législation internationale du travail 1905, S. 433.

[2] Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiter schutzes 1903, S. 102. — Über die ähnliche Entwicklung in Deutschland vgl. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, III. Bd., 1921, S. 50ff.

[3] Näheres darüber vgl. Bücher, Zur Geschichte der „Internationalen Fabrikgesetzgebung" 1888.

[4] Crick, a.a.O. S. 438.

[5] Cohn, Die Entwicklung der Bestrebungen für internationalen Arbeiterschutz 1899, S. 75.

[6] Schriften der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz Nr. 1, 1901, S. 87.

[7] Francke, Der internationale Arbeiterschutz 1903, S. 18f.

dadurch den Schweizern, die ja ihre Antriebe gerade den entgegengesetzten Verhältnissen entnahmen, das moralische Hauptverdienst daran geschmälert werden dürfte[1]). Denn die bestehende sozialpolitische Rückständigkeit veranlaßte die erdrückende Mehrheit des belgischen Unternehmertums und damit den von ihren Interessen geleiteten Staat, der selbst seine diplomatischen Vertreter diesen Kreisen entnahm[2]), nach wie vor auf den offiziellen Konferenzen, in Bern 1905 wie in Berlin 1890[3]), die äußerste Passivität an den Tag zu legen, dem Phosphorabkommen fernzubleiben[4]) und das Verbot der Frauennachtarbeit zu sabotieren[5]).

Bei den Großmächten wird der privatwirtschaftliche Ursprung des Warenkonkurrenzargumentes daran deutlich, daß hier meist die nächstberührten Unternehmungen der Grenzgebiete die Antennen bilden, die es erst allmählich ins Gesamtbewußtsein übertragen. Und gerade dieser Vorgang scheint mehr auf psychologische als auf streng kalkulatorische Entstehungsursachen hinzuweisen, da eben jenen Arbeitgebern die sozialrechtlichen Unterschiede der Nachbarstaaten viel plastischer vor Augen lagen als denen des Binnenlandes, die vielleicht darum nicht weniger mit auswärtiger Konkurrenz zu rechnen hatten.

Deshalb knüpfte das Argument auch immer nur an die Erscheinungen des gerade an seinem Entstehungspunkt angrenzenden Landes an und darum wohl empfing es sein erstes Leben an der Stelle, wo mehrere, ja die drei führenden sozialpolitischen Mächte des Kontinents: Deutschland, Frankreich und die Schweiz aneinanderstoßen.

An die französische Regierung wendet sich anläßlich der Vorbereitung eines Kinderschutzgesetzes aus den Kreisen der Société industrielle von Mülhausen ein lettre d'un industriel des montagnes des Vosges (Straßburg 1838), die früheste Fassung des Arguments überhaupt, die wohl Daniel le Grand selbst, seinen eifrigsten und weitblickendsten Agitator, zum Urheber hat[6]). Erst 20 Jahre nach seinem Tode tauchte es wieder an einer anderen Randstelle empor in einer Kundgebung der assemblée d'industriels chrétiens de la région du nord vom 7. Mai 1879 zu Lille und machte bis 1881 seinen Weg zur assemblée générale

---

[1]) Vgl. das ähnliche Verhältnis Belgiens und der Schweiz zum Problem der internationalen Jugendfürsorge darüber A. Silbernagel im Jahrb. d. Völkerrechts 1913, I, S. 1444f.

[2]) Sinzot, Les traités internationaux pour la protection des travailleurs 1911, S. 43f., und Mahaim, Le droit international ouvrier 1912, S. 407.

[3]) Protokolle der internationalen Arbeiterschutzkonferenz 1890, S. 149.

[4]) Schriften . . . Nr. 8, 1912, S. 138.

[5]) Schriften . . . Nr. 8, 1912, S. 35, sowie Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 118.

[6]) Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 89, und Crick, a.a.O. S. 437.

des panfranzösischen Verbandes gleicher Richtung[1]), um später im Süden gegenüber Italien eine Rolle zu spielen[2]).

Dieselbe zentripetale Bewegung nahm der Gedanke auch in Deutschland, wo die Klagen sächsischer Unternehmer über die Schmutzkonkurrenz, welche Österreich mit Kinderarbeit tireb, bereits 1871/72 bis an die Schwelle einer zwischenstaatlichen Vereinbarung führten[3]). Über gefährliche Einwirkungen des rückständigen Auslands wissen dann zu berichten die Fabrikinspektoren des Holland benachbarten Westfalens (1876) und der schlesischen Grenzgebiete (1878) ebenso wie die Industriellen der belgischen Nachbarstädte Aachen und Solingen (1885)[4]). Freilich erst unter dem Hauche der sich ankündigenden neuen sozialpolitischen Ära kam auch einmal vom Westen ein tatförderndes Echo, nämlich von der Koblenzer Tagung des Vereins deutscher Eisengießereibesitzer im September 1887, das weitere Kreise zog[5]). Und um dieselbe Zeit (1886) äußerte auch schon ein als Industrieller wie als Politiker gleich einflußreicher und weitblickender Führer, Wilhelm v. Öchelhäuser, seine Sympathien[6]).

Aber solche Anregungen von Unternehmerseite blieben hier ebenso wie in Frankreich auf Einzelerscheinungen beschränkt, die Hauptmasse der Arbeitgeber haben sie kaum zu aktivistischem Eingreifen aufzurütteln vermocht. Die Klagen der internationalen Zweckverbände über die Teilnahmslosigkeit dieser Kreise reden hier eine deutliche Sprache[7]).

So kam auch der Hansabund, nachdem er einmal den Schleier über seine zunächst unklare sozialpolitische Stellung gelüftet hatte, über eine schwache passivistische Andeutung nicht hinaus[8]), und nur ein Beschluß der Vereinigten Kommissionen des deutschen Handelstages für Sozialpolitik und Kleinhandel vom 4. April 1911 enthält auch einige fördernde Töne[9]).

Die sozialen und wirtschaftlichen Einflüsse des Weltkriegs haben auch dem Warenkonkurrenzargument hier und da bei den Arbeitgebern neueTriebkräfte verliehen, so z. B. sogar in Ungarn[10]).

In England endlich mit seiner lange unangefochtenen, einheitlichen Herrscherstellung auf dem Weltmarkt löste sich das Argu-

---

[1]) Adler, Der internationale Schutz der Arbeiter 1888, S. 536 u. 539.
[2]) Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 6.
[3]) Bücher, a.a.O. S. 54, und Lammasch, Das Völkerrecht nach dem Kriege 1917, S. 49f.
[4]) Adler, a.a.O. S. 499.
[5]) Bücher, a.a.O. S. 53f.
[6]) Adler, a.a.O. S. 558f.
[7]) Z. B. Soziale Praxis, Bd. XX, 1911, Sp. 904 u. Bd. XXII, 1913, Sp. 889.
[8]) Ebenda Bd. XIX, 1910, Sp. 32.
[9]) Ebenda, Bd. XX, 1911, Sp. 904.
[10]) Ebenda, Bd. XXVIII, 1919, Sp. 406.

ment aus dem allgemeinen Wehegeschrei über das deutsche Dumping los und trat in den Reports of the Royal Commission appointed to inquire into the Depression of Trade and Industry (1885—1887) auf den Plan[1]), ohne aber auch hier andersgearteter aktivistischer Hilfen (wie sie das Auftreten der labour party 1906 bot) entbehren zu können, um sich in Taten umzusetzen[2]). Eine Gesamtstimmung dafür zu gewinnen war hier um so leichter, als es sich nur um eine Wiedererweckung von altersher gemeingeläufiger Vorstellungen handelte, die in der Form der „trade question" schon die frühesten Anfänge britischer Sozialpolitik mit nur langsam sich abschwächendem Ritartando begleitet hatten, um schließlich in den sozialpolitischen Kassandrarufen der Antikornzolliga, die nach Erfüllung ihrer geschichtlichen Mission darin ihre Hauptbeschäftigung fand[3]), vorläufig auszuklingen.

Der klassische Boden des Hochmanchestertums ist es also[4]), in dem das Warenkonkurrenzargument seine letzten, stärksten und, weil durch keinerlei andere Anschauungen beengt, weitest verzweigten Wurzeln hat. Die Unternehmer, als seine Träger, erweisen sich auch hierin nur als Anhänger der liberalistischen Theorie, deren individualwirtschaftlicher Haltung sie entsprossen und verkettet sind. Der praktische Kapitalismus, der nach immer rascherer, intensiverer Ausnutzung der in seinem Gefolge stets konzentrierter auftretenden Kapitalanlagen drängt[5]) gibt erneut jener Lehre recht, wenn sie grundsätzlich jeden Eingriff in die Freiheit des einzelnen als schädliche Hemmung bezeichnet. Um so eher wendet sie sich aber auch vor ihrem bleichen Sprößling, der sozialen Frage, zum Pessimismus, wie er auch bei diesem Argument in der mit unterlaufenden Vorstellung eines „Lohnfonds"[6]) von seinem Ursprung her anklingt. Daher ruht auch auf ihm der Fluch der Unfruchtbarkeit aus eigener Kraft, so daß lebenspendender Fortschritt erst unter dem Druck der Verhältnisse oder dem wärmenden Odem des menschlichen Ethos von ihm ausgeht. Damit ist es aber schon gezwungen, einen Teil seines angeborenen, klaren Selbst preiszugeben und nimmt die Vorzüge und Nachteile, wie sie mit solcher Kompromißnatur verbunden sind, unweigerlich und dauernd auf sich.

---

[1]) Adler, a.a.O. S. 494.
[2]) Sinzot, a.a.O. S. 119ff.
[3]) Frankenstein, Der Arbeiterschutz 1896, S. 6.
[4]) Wie eingehend an der englischen Entwicklung nachweist Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 29ff.; vgl. auch die Wiederaufhebung des 10—11-Stundentags durch das liberalistische Frankreich 1848 mit der Begründung: „zumal es unmöglich sei, internationale Verträge zu schließen". — Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 98.
[5]) Bauer, a.a.O. S. 80.
[6]) v. Zwiedineck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 138.

Seinem ersten Ursprung nach jedoch konnte Karl Bücher von ihm mit Recht behaupten, es sei „aus demselben Boden entsprossen, aus welchem Seniors ‚letzte Stunde‘ und mancherlei ähnliche Blüten der Interessentenlogik hervorgewachsen sind“[1]).

§ 2. Verbreitung.

Als einseitiges Hilfsmittel einer bestimmten Klasse und Wirtschaftsanschauung vermochte aber das Argument nur da unmittelbar zu wirken, wo entweder die Unternehmer durch internationale Kartellierungen u. ä. zur Selbsthilfe greifen konnten[2]) oder, wie in den Kleinstaaten und in England, die Volkswirtschaft sich mit ihren Interessen nahezu identifizierte bzw. wo jene Wirtschaftstheorien allgemein heimisch waren. Eben deshalb treten auch in diesen Fällen seine Konsequenzen in den entgegengesetzten Extremen (Schweiz und Belgien) am schärfsten und reinsten hervor. Aber sonst überall, besonders auch in Deutschland, mußte das Argument, um sich durchsetzen zu können, versuchen, bei allgemeineren gesellschaftlichen Faktoren Fuß zu fassen und hier erst zeigt sich seine volle, objektive Kapazität, wenn es sich dabei in höhere sozialwirtschaftliche Maßstäbe einspannen lassen muß.

Die Beweisführung der Unternehmer wandte sich auch hier schutzheischend an den Staat, dessen Machtgebot sie ja eben jene einseitige Belastung zu verdanken hatten — Grund genug, um jedes etwaige liberalistische Bedenken gegenüber einem solchen Vorgehen zu zerstreuen.

Die Regierungen legten zunächst zwar günstigstenfalls derartige Anschriften „ad acta“ — ein Vermerk, der uns auf Le Grands Rundschreiben von 1857 in den schweizerischen Archiven erhalten ist[3]) —, aber nach allmählicher Überwindung der bureaukratisch-diplomatischen Sprödigkeiten, wozu der Wandel der innerpolitischen Machtverhältnisse das Seine beitrug, ergriffen sie die darin gerade für den Einzelstaat enthaltene Möglichkeit eines Ausweges zwischen den Forderungen der Arbeiter und Arbeitgeber. Das Argument erfuhr jetzt ganz von selbst eine Einstellung unter höhere Gesichtspunkte, aber neomerkantilistische Handelsinteressen[4]) wirken auch hier verengend. So wird es häufig nur zum „Exportargument“, eine Bezeichnung,

[1]) Bücher, a.a.O. S. 63, der das von dem Gedanken der „internationalen Fabrikgesetzgebung“ allgemein sagt, wobei ihm aber dieses Argument vorschwebte.

[2]) Vgl. unten § 18.

[3]) Bücher, a.a.O. S. 51.

[4]) Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 80. Vgl. auch Busch, Die soziale Frage und ihre Lösung. 1890, S. 118ff. und unten § 6 über Chamberlains Haltung.

die seitdem öfter gebraucht wird, ganz entsprechend seiner Anwendung bei den Kleinstaaten und der britischen trade question. Und das eben wieder gemäß der allenthalben verstärkten Bedeutung der Industrie für das nationale Wirtschaftsleben, wie deren politischer Einfluß die leitenden Stellen gerade dieser Art von Sozialpolitik gewogen machte.

Bismarck, der für jene erwähnten Hilferufe aus Sachsen in eine allerdings erfolglose diplomatische Aktion eingetreten zu sein scheint[1]), beschäftigte sich deshalb damit bereits 1871 in einem Schreiben an den damaligen preußischen Handelsminister Grafen Itzenplitz[2]) und ein vortragender Rat desselben Ressorts leitete in diesem Sinne 1878 sein vergleichendes sozialpolitisches Werk ein[3]). Als sich aber seit 1885 der Reichstag mit solchen Plänen befaßte, begann ihnen der Kanzler wegen ihrer utopischen Konsequenzen mit überlegener Ironie zu begegnen[4]). Pädagogische Gründe[5]) scheinen ihn auch nur bewogen zu haben, die kühnen Reformbestrebungen seines jungen kaiserlichen Herrn zu inaugurieren[6]), deren Anfangserfolg, die Berliner Konferenz des Jahres 1890, er durch sein Fernbleiben mit erstickte[7]).

Den Auftakt zur offiziellen Anerkennung des Argumentes im wilhelminischen Zeitalter hatte die Abhandlung des Legationsrats Ludwig Geßner über die „Staatsverträge im allgemeinen" vom Jahre 1887[8]) gebildet. Der kaiserliche Erlaß vom 4. Februar 1890 übernahm es kurzerhand ins Volkswirtschaftliche, indem er erklärte: „Die in der internationalen Konkurrenz begründeten Schwierigkeiten der Verbesserung der Lage Unserer Arbeiter lassen sich nur durch internationale Verständigung der an der Beherrschung des Weltmarktes beteiligten Länder, wenn nicht überwinden, so doch abschwächen[9])." Und der kgl. Erlaß unter demselben Datum ging ebenfalls davon aus[10]).

Doch schien die Folgezeit mit ihren nach dem Mißlingen des internationalen Vorstoßes einsetzenden gewaltigen nationalen Reformfortschritten und dem gleichzeitigen beispiellosen Aufschwung der deutschen Volkswirtschaft kaum dazu angetan, jene ideologische Übertragung empirisch zu stützen. Die agrarisch-

---

[1]) Lammasch, a.a.O. S. 49f.

[2]) Francke, Der internationale Arbeiterschutz 1903, S. 9.

[3]) Lohmann, Die Fabrikgesetzgebungen der Staaten des europäischen Kontinents 1878, S. 7.

[4]) Verhandlungen des Reichstags, Bd. 79, S. 631.

[5]) Heyde, Abriß der Sozialpolitik 1920, S. 34.

[6]) Vgl. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Bd. III, 1921, S. 64f. u. 69ff.

[7]) v. Berlepsch, Die Regierungskonferenz für internationalen Arbeiterschutz in Bern 1905, Soz. Praxis, Sp. 794.

[8]) In Holtzendorff, Handb. d. Völkerrechts, Bd. III, 1887, S. 73.

[9]) Jastrow, Arbeiterschutz 1919, S. 57.

[10]) Ebenda S. 58ff.

protektionistische Welle des neuen Jahrhunderts, die bei aller inhaltlichen Wesensverschiedenheit doch eine Reihe formaler Züge mit dem Argument gemein hat, warf dieses — vielleicht als Ersatz für die sonstigen in ihrem Gefolge erscheinenden Benachteiligungen der Industrie — wieder an die Oberfläche, so daß sich nicht nur Bülow selbst[1]), sondern vor allem auch Posadowsky[2]) mit Vorliebe seiner im Reichstag bediente, wie später gelegentlich auch Delbrück[3]). Auch der für die betreffenden Anlässe besonders ausersehene Vertreter des Deutschen Reichs, Direktor im Reichsamt des Innern Caspar, hat davon jederzeit[4]) einen sehr offenherzigen Gebrauch gemacht[5]).

---

[1]) Verhandlungen des Reichstags, Bd. 197, S. 56, am 10. Dez. 1903

[2]) Ebenda Bd. 182, S. 3779, am 30. Jan. 1902: „Ich glaube und ich habe das wiederholt hier betont, daß es unserem nationalen Egoismus entspricht, dahin zu wirken, daß die anderen Staaten gleichartige und gleichwertige Einrichtungen auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes und der Arbeiterfürsorge treffen wie Deutschland; denn diese gleichartige Fürsorge ist auch eine Frage der internationalen Handels- und Produktionskonkurrenz.“ — Bd. 202, S. 4317, am 7. Februar 1905: „Je mehr wir unsere Sozialpolitik ausbilden, desto mehr tritt bei allen diesen Fragen hervor, wie notwendig es ist, bei dem Wettkampf auf industriellem Gebiet zwischen den verschiedenen Nationen, wenigstens auf sozialpolitischem Gebiete, einigermaßen Hand in Hand zu gehen. In manchen Industrien ist die Marge, die in der Industrie gewonnen wird, eine außerordentlich kleine, namentlich dann, wenn es sich um die Exportfähigkeit einer bestimmten Industrie handelt, und da spielen allerdings die Arbeitsbedingungen für die einzelnen Industrien häufig eine ausschlaggebende Rolle.“ — Bd. 202, S. 4440, am 10. Februar 1905: „Wir haben Vereinbarungen über die Arbeiterversicherung und den Arbeiterschutz getroffen. Hier im Reichstag wird in jeder Session eine große Anzahl von sozialpolitischen Anträgen gestellt; aber immer mehr muß sich jedem die Überzeugung aufdrängen: je mehr wir sozialpolitisch fortschreiten, desto mehr müssen wir den dringenden Wunsch haben, daß die anderen Staaten mit uns Schritt halten. Denn wenn andere Staaten uns auf sozialpolitischem Gebiet nicht folgen, dann wird schließlich der Fall eintreten, daß wir teurer produzieren als diese anderen Staaten.“ — Bd. 215, S. 981, am 3. Februar 1906: „Ich glaube also, wenn dieses Berner Abkommen ratifiziert wird, wird kein Bedenken mehr bestehen, eine Änderung der Gewerbeordnung, vielleicht mit einigen Übergangsbestimmungen für einige Jahre, herbeizuführen, eine Änderung, die als Endziel die Ermäßigung der Arbeitszeit der Frauen auf 10 Stunden vorsieht.“ (Hier also bereits über das im internationalen Vertrag Festgelegte hinausgehend.)

[3]) Ebenda Bd. 383, S. 445, am 4. März 1912: „Dieser Forderung“ — sozialpolitischer Vereinbarungen in den Handelsverträgen — „liegt die verständliche Hoffnung zugrunde, daß es mit Hilfe derartiger Vereinbarungen gelingen wird, Ungleichheiten in den Produktionsbedingungen, soweit sie in den Arbeitsverhältnissen liegen, zwischen konkurrierenden Ländern auszugleichen.“

[4]) Z. B. auf der Delegiertenversammlung der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz zu Köln 1902 und zu Basel 1903; vgl. Schriften u. R. Nr. 2, 1903, S. 14, u. Nr. 3, 1904, S. 16.

[5]) Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts der Staatsverträge 1907, S. 90f.

Die Haltung der politischen Parteien in der Volksvertretung bietet dabei als Übergangsstelle des Arguments aus der Privatwirtschaft auf das staatliche Denken ein besonderes Interesse. Hatte die „Nationalliberale Korrespondenz", das offizielle Organ der den Arbeitgeberkreisen am nächsten stehenden Partei, schon 1883 diese Idee begrüßt[1]), allerdings zu einer Zeit, da Bismarck bereits beiden den Rücken gekehrt hatte, so ging der erste Antrag auf Unterstützung des Baseler internationalen Arbeitsamtes von Bassermann aus[2]). Allein auf ein über die vergleichende Tätigkeit hinausliegendes Ziel schien sich auch hier die Initiative von jener Seite nicht erstrecken zu wollen, denn alsbald lauten die Reden wieder sehr zurückhaltend[3]). Andere Parteien, wie etwa die Freisinnigen[4]), hüteten sich, auf das eine Argument sich festzulegen.

Die Sozialdemokratie bewillkommnete daran den Internationalismus sowie die damit verbundene Anbahnung einer Regelung der Produktion. Aus dieser Erwägung heraus hat auch ihr Parteiprogramm dazu Stellung genommen in dem Satze: „Die Interessen der Arbeiterklasse sind in allen Ländern mit kapitalistischer Produktionsweise die gleichen. Mit der Ausdehnung des Weltverkehrs und der Produktion für den Weltmarkt wird die Lage der Arbeiter eines jeden Landes immer abhängiger von der Lage der Arbeiter in den anderen Ländern.[5])" Sogar einem „gemeinsamen Handeln" mit den Unternehmern für diesen Fall wurde das Wort geredet[6]), während man im Parlament selbst, teils wohl aus Opportunitätsgründen, teils aber auch, weil hier doch andersgeartete Motive vorwogen[7]), damit von vornherein, so schon beim ersten Vorstoß 1885[8]), vorsichtiger zu Werke gehen.

Wie damals im deutschen Reichstag, so entfaltete sich auch bei den offiziellen Stellen des Auslands das Warenkonkurrnzargument zu fortschrittsfördernder Durchdenkung im großen erst dann, wenn eben Antriebe anderen Ursprungs die Frage der internationalen Sozialpolitik aufgerollt hatten[9]). In den fran-

---

[1]) Bücher, a.a.O. S. 65f. Über ihr Parteimitglied W. v. Oechelhäuser vgl. oben § 1.

[2]) Verhandlungen des Reichstags, Bd. 193, S. 3173.

[3]) Ebenda Schlumberger und Lehmann, Bd. 202, S. 4330ff.

[4]) Adler, a.a.O. S. 550 und 557, sowie Verhandlungen des Reichstags, Bd. 79, S. 644; vgl. auch das Verhalten Dunckers in Eisenach 1872 und Sonnemanns in Frankfurt 1882, unten § 3.

[5]) Calwer, Das sozialdemokratische Parteiprogramm 1914, S. 91ff.

[6]) Heine, Zu Deutschlands Erneuerung 1916, S. 183.

[7]) Cohn, Über internationale Arbeiterschutzgebung 1890, S. 324, sowie unten § 16.

[8]) Verhandlungen des Reichstags, Bd. 86, S. 209ff.

[9]) Vgl. auch England oben § 1.

zösischen Kammern, wo wie bei uns Katholiken und Sozialisten in den 80er Jahren die Bewegung angefacht hatten[1]), kamen seitdem auch die Erörterungen über dieses Argument nicht mehr zur Ruhe und führten schließlich, wie das schon Waddingtons Senatsrede vom 8. März 1904 ankündigte[2]), zu seiner Aufnahme in das sozialpolitische Regierungsprogramm, das am 13. Juni 1906 in der Deputiertenkammer verlesen wurde[3]). Und auch der italienische Minister Luzzatti entnimmt es ähnlichen Umständen[4]).

Auf den internationalen Konferenzen dagegen, die doch mindestens zuerst von diesem Gedanken effektiv beherrscht waren[5]), hütete man sich, ausgenommen Deutschland und das ihm auch darin getreue Österreich[6]), dieses allzu materiell klingende Argument in den Vordergrund treten zu lassen. Vielmehr benutzten die französischen[7]) und italienischen[8]) Diplomaten diese Gelegenheit, um ihrem Handeln die Gloriole der Humanität zu verleihen, und die Briten, bei denen Wirtschaftsneid als Triebfeder am sichersten angenommen werden kann, wußten in Bern 1906 ihre wirtschaftlichen Spionageabsichten, die sie mit dem Vorschlag einer Überwachungskommission letzlich verfolgten, vor den Augen der staunenden Welt als Bereitwilligkeit zu internationaler Schiedsgerichtsbarkeit darzustellen[9]). Aus denselben Rücksichten führen auch die Versailler Friedensbestimmungen nur als letzte Begründung und in allgemeinster Fassung an, daß „die Nichtannahme einer wirklich menschlichen Arbeitsordnung durch irgendeine Regierung die Bemühungen der anderen, auf die Verbesserung des Loses der Arbeiter in ihrem eigenen Lande bedachten Nationen hemmt[10]),“ dafür erzählen die vorgesehenen wirtschaftlichen Strafmaßregeln um so lauter von solchen Grundgedanken. Und das Programm der internationalen Gewerkschaftskonferenz in Bern vom 8. Februar 1919 zieht das alte Motiv

---

[1]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 551 u. 555. — Sinzot, a.a.O. S. 9 und Schriften . . . Nr. 1, 1902, S. 148.

[2]) Sinzot, a.a.O. S. 158.

[3]) Soziale Praxis, Bd. XV, 1906, Sp. 984f.

[4]) Sinzot, a.a.O. S. 156.

[5]) Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 4, für 1905/06.

[6]) Vgl. unten § 5, Schriften . . . Nr. 5, 1907, S. 9.

[7]) Böhmert, Die internationalen Bestrebungen für Arbeiterschutz und Völkerfrieden 1905, S. 127. — Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge 1907, S. 91. — Pic, Droit international ouvrier 1913, S. 761.

[8]) Schriften . . . Nr. 5, 1907, S. 4f., sowie Art. 3 u. 4 des Fontaine-Luzzatti-Vertrags 1904.

[9]) Sinzot, a.a.O. S. 122.

[10]) Eckardt und Kuttig, Kommentar zum Teil XIII des Friedensvertrags von Versailles 1920, S. 12.

vollends ans Tageslicht, aber nur um es als Kronzeugen für den Fluch der kapitalistischen Wirtschaftsentwicklung zu verwenden[1]).

Wie aber stellten sich denn zu einem Argument, dessen liberalistischer Grund bald in merkantilistischen, ja sozialistischen Schliffen schillert, das an sich steril, wenn aber einmal wirksam, dann meist unter anderer Flagge auftritt, die Sozialreformer nach Fach und freier Wahl, die wissenschaftlichen Vertreter des allgemeinsten sozialökonomischen Urteils? Zunächst war es gerade die Vielfältigkeit der Interessenstandpunkte, von denen aus man sich das Argument zunutze machen konnte, welche die Aufmerksamkeit jener Kreise anzog. Daran glaubten sie das Stigma der langgesuchten Versöhnungsbasis für jene sich kreuzenden Ansprüche der Klassen, ja hier sogar der Rassen zu erkennen. Schon eine bloß theoretische Reflexion über die darin liegende allseitige Anziehungskraft genügte, um begeisterungsfähige Sozialreformer zu gewinnen, die den Fortschrittsgehalt des Argumentes erst ausbildeten und mit tatkräftigster Treue propagierten.

Und doch verleugnet dieses auch hier seinen Ursprung nicht, wenn sich an seine theoretische Grundlegung die Namen eines philanthropischen Industriellen und eines mit einem guten Tropfen Saint-Simonistischen Öles gesalbten Gelehrten aus der hochliberalistischen Schule I. B. Says heften. Bei dem schon erwähnten elsäßischen Fabrikanten Daniel Le Grand, dem ersten großen Agitator für internationale Sozialpolitik, tritt allerdings dieses Argument sehr bald hinter anderen Motiven zurück[2]), während Jérôme Adolphe Blanqui[3]) nur einmal in seinem Werk: „Cours d'economie industrielle" (1838/39), aber in desto markanteren Worten dessen erwähnt: „Un seul moyen existe de l'accomplir en évitant ses suites desastreuses: ce serait de la faire adopter en même temps par tous les peuples industriels exposés à se faire concurrence au dehors[4])." Und kurz darauf (1840) äußerte sich der berühmte Hygieniker und Sozialstatistiker Louis René Villermé ähnlich nur wie anfangs auch Le Grand mit noch starker Betonung des privatwirtschaftlichen Unter-

[1]) Ebenda S. 93.

[2]) Über seine Entwicklung vgl. Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 85—102.

[3]) N.B.! Nicht sein Bruder, der Kommunist Louis Auguste Blanqui, wie Francke, Der internationale Arbeiterschutz 1903, S. 9, anzunehmen scheint.

[4]) Krawtschenko: J. A. Blanqui, der erste Verkünder der Idee des internationalen Arbeiterschutzes 1910, S. 352. Die Entscheidung des Prioritätsstreites zwischen Le Grand und Blanqui, die Krawtschenko zugunsten des letzteren fällt, hängt davon ab, ob Le Grand der Verfasser des schon genannten anonymen lettre d'un industriel von 1838 ist, wie Bauer, a.a.O. S. 98, wohl mit Recht annimmt.

nehmer-Gesichtspunktes[1]). Aber die wenigen späteren Zeugnisse des Gedankens in Frankreich, wie etwa bei Audiganne (1856)[2]) und Wolowski (1868)[3]), verlieren sich trotz der sozialen Allüren des zweiten Kaiserreichs in akademische Betrachtungen.

Dagegen hat der bayerische Philanthrop Hahn das Argument von le Grand übernommen, um es seit 1856 auf Wohltätigkeits- und Hygienekongressen nachdrücklich zu vertreten[4]). Dabei erfuhr er unter anderem die Zustimmung von Heinrich Ahrens, der sich schon ein Jahr früher dafür literarisch ausgesprochen hatte[5]), wie auch 1860 ein anderer Forscher der rechtsphilosophischen Schule, Robert v. Mohl[6]), sowie eine Anmerkung zu einem Aufsatze des diesem Kreise nahestehenden Albert Schäffle[7]). Seine eigentliche wissenschaftliche Heimat erhielt das Argument bei den Kathedersozialisten, von denen es Adolph Wagner (übrigens bezeichnenderweise unabhängig von le Grand[8])) bereits seit 1864 in seinen Vorlesungen[9]) und 1871 in der Programmrede des Kathedersozialismus gebraucht[10]). Im selben Jahre ergriff es auch Gustav v. Schönberg in seiner Schrift „Arbeitsämter"[11]) und übernahm es später auch in sein Handbuch der politischen Ökonomie[12]). Geistesverwandte Denker der genannten Richtungen wie Julius Baron 1878[13]), ein Anonymus in Seyfferths „Staatswirtschaftlichen Abhandlungen" 1879 und 1880[14]), besonders aber Lorenz v. Stein, in zwei Schriften

[1]) Bauer, a.a.O. S. 95: Villermé: Tableau de l'État physique et moral des ouvriers employés dans le manufactures de coton, de laine et de soie 1840, t. II, 93: „Le propriétaire d'une filature de coton ne peut donc rien seul, absolument rien, partout ou il existe un second établissement semblable au sien. Il faudrait que tous les manufacturiers, nonseulement de la localité qu'il habite, mais encore des pays ou ses marchandises sont vendues s'unissent avec lui d'une sainte alliance pour faire cesser le mal qui nous ocupe, au lieu de l'exploiter à leur profit; vgl. damit lettre d'un industriel . . . von 1838 (Crick, a.a.O. S. 437): „La concurrence agit sur la production avec tout l'ascendant d'une force majeure; elle ne laisse entrevoir que la ruine à quiconque voudrait réagir contre l'avidité commune, et s'abstinerait seul à repousser des moyens économiques au nom de l'humanite." Beidemal übrigens an die nationalen Gegensätze anknüpfend. Vgl. oben § 1.

[2]) Crick, a.a.O. S. 440.

[3]) Bücher, a.a.O. S. 52.

[4]) Crick, a.a.O. S. 440.

[5]) Ahrens, Juristische Enzyklopädie 1855, S. 795.

[6]) v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I, 1860, S. 617f.

[7]) Bluntschli und Brater: Deutsches Staatswörterbuch 1858, III, S. 491.

[8]) Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 103.

[9]) Ebenda, Anm. 2.

[10]) Adler, a.a.O. S. 532. [11]) Ebenda S. 531f.

[12]) Ebenda S. 553 und vgl. auch 4. Aufl. 1898, II, II, S. 59.

[13]) Adler, a.a.O. S. 535; im gleichen Jahre auch Lohmann, s. oben.

[14]) Ebenda S. 537.

des Jahres 1882[1]), dann auch Lexis 1882 in Schönbergs Handbuch der pol. Ökonomie[2]) und Kleinwächter 1885[3]) sorgten für seine Verbreitung, deren Erfolg sich in Geßners bereits erwähnter Stellungnahme (1887) kundtut. Und zwei Jahre vor ihrer kaiserlichen Sanktionierung hat die „Notwendigkeit" internationaler Sozialpolitik unter diesem Gesichtspunkt durch Georg Adler ihre umfassende systematische Grundlegung erfahren[4]).

So waren es zwei aufeinanderfolgende Geistesbewegungen unseres Vaterlandes, welche das Argument in aktivistischer Durchbildung im wissenschaftlichen Leben nachhaltig verankerten. Der deutschen Rechtsphilosophie, der wir die Anerkennung einer Gesellschaftswissenschaft verdanken[5]), ist auch die Bedeutung dieser Idee nicht entgangen. Der Kathedersozialismus traf auf sie bei der Suche nach Mitteln, um die Allgemeinheit und besonders das Unternehmertum für sozialen Fortschritt zu gewinnen, und hat sie darum mit ehrlicher Entdeckerfreude zur volkswirtschaftlichen These auszubilden gesucht. Damit rückte sie in den Mittelpunkt wissenschaftlicher Erörterungen und das wohl umso rascher, als sich ja Bismarck gleichzeitig mit Wagner und Schönberg damit befaßt hatte: Bereits im folgenden Jahre erscheint sie in den Verhandlungen der von jener Seite einberufenen Eisenacher Versammlung zur Besprechung der sozialen Frage, aber hier auch schon setzte die entscheidende kritische Analyse ein.

Die Akme[6]) des Arguments als sozialökonomischer Idee liegt also bereits in seiner Rezeption durch die beiden großen Kathedersozialisten, alles spätere ist kaum mehr als Verbreitung und Erstarrung: Der Akme folgte die Peripetie auf dem Fuße.

Kapitel II.

Theoretische Tragfähigkeit.

§ 3. Grundsätzliche Bemängelung.

Schon die Urform des Arguments, die trade question in England, hatte eine erste, verhältnismäßig rasche[7]) Überwindung erfahren. Hervorragende Praktiker, allen voran der als Begründer

---

[1]) v. Stein, Einige Bemerkungen über das internationale Verwaltungsrecht 1882, S. 395—442. — Derselbe, Handbuch der Verwaltungslehre III, 1882, S. 34f.

[2]) Bd. II², S. 1115. [3]) Adler, a.a.O. S. 549.

[4]) Adler, a.a.O.

[5]) Vgl. Philippovich, Das Eindringen der sozialpolitischen Ideen in die Literatur. Festgabe für Schmoller II, 1908, S. 6ff.

[6]) Bücher, a.a.O. S. 66, hielt für die allgemeine Akme internationaler Sozialpolitik ihr Eindringen in die sozialistische Gedankenwelt.

[7]) Bauer Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 30f.

der internationalen Sozialpolitik überhaupt gefeierte Robert Owen selbst[1]), ferner ein anderer Baumwollfabrikant John Fielden[2]) und besonders auch der welterfahrene Thomas Brassey[3]) brachen durch ebenso kühne wie erfolgreiche Versuche den Bann, der auf der sozialen Reform zu ruhen[5]) schien. Erkannten viele mit dem Arzt P. Gaskell bereits früh in der herrschenden Auffassung trotz aller wirtschaftlichen Blüte den Keim des endlichen volkswirtschaftlichen Untergangs, so konnte anknüpfend an jene praktischen sozialreformatorischen Erfolge der geistvolle Staatsmann Th. B. Macaulay bei Beratung der Zehnstundenbill im Unterhause am 22. Mai 1846 das erlösende Wort sprechen: „Niemals werde ich glauben, daß das, was eine Bevölkerung stärker und gesünder und weiser und besser macht, sie schließlich ärmer machen kann. . . . Wenn wir jemals genötigt sind, die erste Stelle unter den Handelsvölkern abzutreten, so werden wir sie nicht einem Geschlecht entarteter Zwerge, sondern irgendeinem an Körper und Geist hervorragend kräftigen Volke abtreten[4]).“ Dieser Meinung hat dann auch John Ruskin mit ernster Prophetenmahnung die Zukunft verheißen, wenn er schreibt: „. . . vielleicht wird dann sogar erkannt, daß das Schlußergebnis und letzte Ziel alles Reichtums in der größtmöglichen Hervorbringung breitbrüstiger, kläräugiger und frohgemuter menschlicher Wesen besteht[5]).“

Da darf es uns denn auch nicht wundern, wenn unter den Vertretern des Warenkonkurrenzargumentes selbst gleich sein Schöpfer, Daniel Le Grand, sich aus seiner Einsicht und Erfahrung heraus alsbald der neuen Auffassung zuwendet[6]), der auch Wolowski den Vorzug gibt[7]).

Diesen sozialpolitischen Optimismus übertrug Lujo Brentano, auch Kathedersozialist, nach Deutschland, der in seinem Referat über Fabrikgesetzgebung bei jener Eisenacher Gründungsversammlung des Vereins für Sozialpolitik im Oktober 1872 auch das hier in der Luft liegende Thema der internationalen Sozialpolitik anschnitt, aber nur, um unserem Argument sogleich die Behauptung der Reproduktivität vor allem verminderter Arbeitszeit gegenüberzustellen und geradezu umgekehrt die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft von dem Grade

---

[1]) Vgl. Simon, Robert Owen 1905, z. B. S. 52 u. 95.

[2]) Bücher, Über internationale Büchergesetzgebung 1881, S. 329.

[3]) Work and Wages 1871; vgl. Weltwirtschaft und Weltarbeitsrecht 1920. Rede von A. Müller S. 15.

[4]) Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich 1897, S. 25.

[5]) Diesem Letzten herausg. Ed. Diederichs 1902, S. 78; vgl. auch S. 163.

[6]) Vgl. Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 89 u. 97f.

[7]) Bücher, a.a.O. S. 52.

ihres sozialen Fortschritts abzuleiten[1]), eine Anschauung, die er dann auch selbst in Schönbergs Handbuch vertrat[2]) und der er zeitlebens treu geblieben ist[3]).

Unter pessimistischen Zeichen stand dagegen die zweite Versammlung, welche sich mit diesem Problem beschäftigte, die Verhandlungen der am 9. und 10. Oktober 1882 in Frankfurt a. M. abgehaltenen Generalversammlung des Vereins für Sozialpolitik, obgleich ihm jetzt ein eigener Platz auf der Tagesordnung eingeräumt worden war[4]). Hier machte sich eine allgemein reaktionäre Stimmung deutlich bemerkbar[5]), die für unsere Frage in der Wahl der Referenten, zweier Gegner der Idee, zum Ausdruck kam, nämlich Gustav Cohns, der als solcher bereits durch seine Abhandlung „Über internationale Fabrikgesetzgebung" (1881) bekannt geworden war[6]), und des Fabrikbesitzers Franck-Charlottenburg. Für eine kritische Betrachtung des Arguments ist aber gerade daraus viel zu entnehmen, da hierbei seine ursprünglichen Beschränktheiten und sein Zwitterwesen zutage traten, wie schon die Freihandelsschule, die dadurch dem Widerstand weitere Nahrung zuführte, die positive Wendung ihres eigenen Sprößlings aus Verkehrsgrundsätzen ablehnen mußte[7]). Gustav Cohn geht nämlich ganz im Geiste jener Ricardoschen Lohntheorien, die auf die Ausbildung unseres Arguments ihren Einfluß ausübten[8]), von den Schwierigkeiten einer qualitativen Hebung der Arbeiterklasse aus und nähert sich damit nicht nur allgemeiner sozialpolitischer Resignation[9]), sondern, da als Maßstab für etwa mögliche Reformen die tatsächlich bestehende, durch das Herkommen bedingte, also national verschiedene Lebenshaltung zu gelten hat, kommt er im besonderen zu einer entschiedenen Ablehnung der Möglichkeit eines grundsätzlich gleichartigen internationalen Vorgehens[10]). Auf dem Werke eines anderen Industriellen[11]), auf welches auch Cohn übrigens hinweist[12]), schien der Korreferent zu fußen, wenn er für Normal-

---

[1]) Die Verhandlungen der Eisenacher Versammlung zur Besprechung der sozialen Frage 1873, S. 21f.

[2]) I. S. 976f.

[3]) Vgl. Schriften . . . Nr. 5, 1907, S. 40 und sein Werk: Über das Verhältnis von Arbeitslohn und Arbeitszeit zur Arbeitsleistung 1893.

[4]) Schriften des Vereins der Sozialpolitik, Bd. XXI, 1882, S. 57—81.

[5]) Ebenda, S. 70, Naumann zu Beginn seiner Rede.

[6]) Über seine späteren Auslassungen vgl. den Schrifttumsnachweis.

[7]) Brentano in den Eisenacher Verhandlungen S. 22.

[8]) Vgl. oben § 1 a. E.

[9]) Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. XXI, 1882, S. 60f.

[10]) Ebenda S. 62ff.

[11]) Lohren, Entwurf eines Fabrik- und Werkstättengesetzes zum Schutz der Frauen- und Kinderarbeit, hergeleitet vom Standpunkte der ausländischen Konkurrenz 1877.

[12]) Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 414ff.

zeiten Kinder- und Frauenarbeit bei Exportindustrien als Notwendigkeit darstellt, um bei Arbeiterentlassung, wie sie die hier nach wie vor nicht zu beseitigenden Krisen mit sich bringen müßten, wenigstens die Familienväter sicherzustellen[1]). Derartige Ausführungen fanden natürlich nachdrücklichste Unterstützung durch hier vertretene Unternehmer (Simons-Elberfeld[2]) und den Generalsekretär des „Zentralverbandes deutscher Industrieller" Bueck[3])), welche die Forderung möglichst individuellen Anschlusses an die industrielle Praxis daraus weiterhin ableiteten. Als Vorbedingung für eine Schutzwirkung verlangte ferner Franck durchaus konsequent die ausnahmslose Beteiligung aller, also nicht bloß der „Kulturnationen"[4]), was im Lichte Cohns das Argument vollends ad absurdum führen mußte. Wenn auch damals vielfach noch die utopischen Kinderkrankheiten des Problems überhaupt, besonders aber die diplomatischen Mißerfolge der Schweiz vom Vorjahre mit zu diesem vernichtenden Endurteil beitrugen, so bleibt doch zu beachten, daß noch im Jahre 1900 einer seiner größten ausländischen Gegner, Paul Leroy-Beaulieu, sich mit ganz ähnlichen Gründen, wie sie 1882 in Frankfurt gebraucht worden waren, dagegen wandte[5]).

Ganz hat es aber trotzdem auf beiden Versammlungen nicht an Anhängern des Argumentes gefehlt, allerdings ohne daß dabei neue wesentliche Gesichtspunkte beigebracht worden wären: So fand es zu Vertretern in Eisenach den Fortschrittler Franz Duncker[6]), in Frankfurt a. M. die Professoren Franz Joseph Neumann[7]) und Robert Friedberg[8]). Diese Tradition, die Schrift Georg Adlers und besonders die amtliche Anerkennung von 1890 sicherten ihm einen Erwähnungsplatz in den deutschen Sammelwerken[9]) und unter den noch zu besprechenden wirtschaftlichen Einflüssen der jüngsten Zeit[10]) gewann es bei führenden Forschern der einschlägigen Wissenszweige erneut an Ansehen[11]).

---

[1]) Schriften des Vereins f. Soz. Pol., Bd. XXI, 1882, S. 68f.
[2]) Ebenda S. 73f.
[3]) Ebenda S. 78f.
[4]) Ebenda S. 67.
[5]) L'Etat moderne et ses fonctions 1900³, S. 359.
[6]) Eisenacher Verhandlungen S. 43.
[7]) Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. XXI, 1882, S. 70ff.
[8]) Ebenda S. 75f.
[9]) Vgl. Evert, Art. Arbeiterschutzgesetzgebung III. Internationale Bestrebungen im Handw. d. Staatsw. 1909, I, S. 772f. — Schenkel Art. Arbeiterschutz in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch der deutschen Staats- und Verwaltungsrechts 1911, I, S. 150. — Adler und Harms, Art. Arbeiterschutzgesetzgebung in Elsters Wörterb. d. Volkswirtsch. 1911, I, S. 156.
[10]) Vgl. unten § 4.
[11]) Z. B. Lammasch, a.a.O. S. 48 u. 54. — Conrad, Grundriß zum Studium der politischen Ökonomie II, 1920, S. 319. — Kaskel, Das neue Arbeitsrecht 1920, S. 285.

Im allgemeinen aber bedeutete der Gang der neueren Entwicklung einen Siegeszug jener optimistischen Opposition, wie sie von Brentano 1872 inauguriert, beim Frankfurter Intermezzo wenigstens von Miquel[1]) und Sonnemann[2]) hochgehalten und durch Büchers Kritik 1888[3]) entschieden gefördert worden war.

Unter den nationalen Sozialpolitikern — wenn diese Bezeichnung im Gegensatz zu den Spezialisten unserer Frage gebraucht werden darf — hat allen voran Heinrich Herkner erklärt: „Diese Grundanschauungen" (scil. Das Warenkonkurrenzargument) „. . . können indes durchaus nicht als zutreffend anerkannt werden. . . . Man kann fast sagen, das Interesse eines Landes an der Internationalität des Arbeiterschutzes steht im umgekehrten Verhältnis zur Ausbildung seiner eigenen Fabrikgesetzgebung. Deshalb kann im allgemeinen keineswegs zugegeben werden, daß der Arbeiterschutz die internationale Konkurrenzfähigkeit einer Industrie benachteiligt[4])." Auch Werner Sombart neigt dieser Auffassung zu, wenn er bemerkt: „Im allgemeinen wird man sagen dürfen, daß die Wirkung eines vernünftigen Arbeiterschutzes . . . in sehr viel Fällen die Vervollkommnung der Produktivtechnik, also eine Steigerung der nationalen Produktivkraft sein wird[5])." Und ähnlich Otto v. Zwiedineck-Südenhorst, der ausdrücklich feststellt: „Die Ironie des Schicksals will es, daß gerade die sozialpolitisch mindestgut gestellten Arbeiter durch Auslandskonjunkturen am allerschwersten getroffen werden. Im Gegenteil, es spricht doch wohl nicht für die Gefahr dieser ökonomischen Hemmung, daß die zu den bestgeschützten Industrien der Welt gehörige Baumwollindustrie Englands noch heute den Weltmarkt beherrscht, daß Deutschlands Industrie gerade in der Zeit, in der hier die Sozialpolitik mit Lasten, wie sie keine andere der Welt zu tragen unternahm, einsetzte, jenen beispiellosen Aufschwung genommen hat, der sie heute auf dem Weltmarkt unvergleichlich größer dastehen läßt als am Beginn der sozialpolitischen Ära[6])." So meint auch, um noch beispielshalber einen Ausländer zu nennen, Maurice Bourguin: „Es lehrt uns die Erfahrung, daß die Länder, deren Arbeiter am günstigsten gestellt sind, auch die Sieger im internationalen Wettkampfe bleiben; ihre Arbeit ist produktiver, weil ihre Arbeiter kräftiger und ihre Produktions-

---

[1]) Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. XXI, 1882, S. 78.
[2]) Ebenda S. 72f.
[3]) Bücher, a.a.O.
[4]) Herkner, Die Arbeiterfrage 1902, S. 381f.; vgl. auch 1908, S. 295ff.
[5]) Sombart, Die gewerbliche Arbeiterfrage 1912, S. 85.
[6]) v. Zwiedineck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 140; etwas zurückhaltender in Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung 1912, S. 17—27.

technik weiter entwickelt ist; ihre Produktionskosten sind daher trotz der höheren Löhne und der kürzeren Arbeitszeit nicht größer als die der übrigen Länder[1])." Die empirische Umkehrung des Arguments vollzieht sich bei Fritz Stier-Somlo, welcher kosmopolitische Wirkungen eben der Tatsache zuschreibt, „daß die soziale Fürsorge, wie sie seit fast vier Jahrzehnten im Deutschen Reiche mit beispiellosem Erfolg getrieben worden ist, auch zu jener handelspolitischen Ausdehnung und zu der gewaltigen, im Wettbewerb der Nationen hochragenden Stellung im Wirtschaftsleben geführt hat, die als ein Bestandteil deutscher Größe gelten muß[2])".

Solche Beobachtungen wirtschaftlichen Aufstiegs als einer Begleiterscheinung sozialer Fortschritte, wie sie schon der britischen Scharfsichtigkeit nicht entgangen waren und geradezu zum Anlaß wurden in wohlverstandenem nationalen Eigennutz allen internationalen Bestrebungen lange Zeit Rat und Einfluß zu versagen[3]), erstreckten sich jetzt auf alle sozialpolitisch bahnbrechenden Staaten) und eroberten, gestützt auf eine Fülle wissenschaftlicher Begründungen — man denke nur an Abbe, Schultze-Gävernitz und Goldscheid —, zu denen die Forschungen der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz später selbst das ihrige beitrugen[5]), allmählich zusehends auch die öffentliche Meinung. Seinen schlagendsten Ausdruck fand dies in dem Wandel der diesbezüglichen staatsmännischen Anschauungen: Hatte in Berlin 1890 Delahaye in ausgesprochenem Gegensatz zu seinen französischen Kollegen allein seine zustimmende Haltung mit solchen Erfahrungen motiviert[6]), so tritt als Verfechter der neuen Auffassung, in der er den Grund für die deutschen Wirtschaftserfolge sucht — der Argumentierung nach eine restlose Abkehr von den Engländern von 1906, dem psychologischen Ausgangspunkt nach Semper Idem der britische Neid — kein Geringerer als David Lloyd George[7]) auf. In Deutschland, wo übrigens auch Posadowsky sich diesen Einflüssen keineswegs

---

[1]) Bourguin, Die sozialpolitischen Systeme und die wirtschaftliche Entwicklung. Übersetzt von Katzenstein 1906, S. 381.

[2]) Stier-Somlo, Grund und Zukunftsfragen deutscher Politik 1917, S. 236.

[3]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 492ff., Herkner, a.a.O. S. 382, und Francke, Der internationale Arbeiterschutz 1903, S. 5.

[4]) Vgl. darüber Sinzot, a.a.O. S. 150ff.

[5]) Vgl. unten § 6.

[6]) Protokolle der internationalen Arbeiterschutzkonferenz 1890, S. 139f.

[7]) Lloyd George, Bessere Zeiten 1911, übersetzt von Simon, sowie Lloyd Georges Vorrede zu Walter, Die neuere englische Sozialpolitik S. Xf u. XII, in der von Freunden des deutsch-englischen Verständigungsgedankens herausgegebenen Kultur des modernen England.

unzugänglich gezeigt hatte[1]), nahm, neben Staatssekretär a. D. August Müller[2]) neuerdings der die Regierung teilweise schon in den Vorkriegsjahren, heute als Mitglied des Verwaltungsrats der internationalen Arbeitsorganisation vertretende Dr. Leymann bereits 1908 einen ähnlichen Standpunkt ein[3]).

Mit den Spezialisten der internationalen Sozialpolitik neigte auch schon ihr deutscher Altmeister Frh. v. Berlepsch[4]) der optimistischen Richtung zu. Ernst Francke[5]) folgte ihm mit der gleichen weisen Mäßigung gegenüber extremem Dogmatismus. Entschieden trat auch Alfred Manes[6]) und Ludwig Heyde[7]) auf diese Seite. Das österreichische Gründungsmitglied der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, Eugen v. Philippovich[8]), ist neben Herkner einer der markantesten Vorkämpfer gegen das Argument, ähnlich wie der belgische Mitbegründer Ernest Mahaim[9]). Und wie gelegentlich für seine Person Millerand[10]), so konnte sein Landsmann Raoul Jay in Basel 1904 ausdrücklich allgemein feststellen: „Auch sind die Mitglieder unserer Vereinigung nicht der Ansicht, daß ein wirksamer Arbeiterschutz notwendig in Widerspruch stehe mit den Interessen der nationalen Industrie; die Erfahrung hat sie gelehrt, daß diese Gesetzgebung für die Industrie mehr eine Ursache der Kraft als der Schwäche ist[11])." Stephan Bauer endlich, der Leiter des Basler Arbeitsamtes, gebrauchte zwar anfangs das Argument als ein Merkmal für die Abgrenzung des international-sozialpolitischen Tätigkeitsgebietes[12]), schrieb aber später selbst die Geschichte seines ersten, trotz aller Rückfälle entscheidenden Niedergangs in England[13]).

Dieser Weg der historischen Betrachtung wurde auch hier eingeschlagen, um ein Bild von der allgemeinen Tragfähig-

[1]) Vgl. Trimborn in den Verhandlungen des Reichstags, Bd. 202, S. 4312f.

[2]) Weltwirtschaft und Weltarbeitsrecht 1920, S. 16.

[3]) Leymann, Die Bekämpfung der Bleigefahr in der Industrie 1908, S. 95.

[4]) Vgl. Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge 1907, S. 47.

[5]) Z. B. Francke, Der internationale Arbeiterschutz 1903, S. 4f. und: Internationale Arbeiterschutzverträge 1914, S. 61.

[6]) Derselbe, Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund 1919, S. 29.

[7]) Derselbe, Abriß der Sozialpolitik 1920, S. 67.

[8]) Derselbe, Grundriß der politischen Ökonomie II, 1, 1899, S. 163f.

[9]) Schon in Paris 1900; vgl. Sinzot, a.a.O. S. 152. — Mahaim, a.a.O. S. 409.

[10]) Schriften . . . Nr. 5, 1907, S. 4.

[11]) Ebenda Nr. 3, 1904, S. 97.

[12]) Ebenda Nr. 1, 1902, S. 161.

[13]) Derselbe, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 29ff.

keit des Arguments zu gewinnen. Nicht nur daß das Argument, je mehr es sich von seinem privatwirtschaftlichen Mutterboden entfernt, um sich weiteren Gesichtspunkten anzupassen, mit jedem solchen Schritt einen Teil seiner Selbständigkeit und Unbedingtheit einbüßt, sondern mit dem Versagen des liberalistischen Dogmas erwachsen ihm aus seiner Ursprungssphäre selbst auch praktische Einwände. Dennoch muß ihm hier stets ein sicheres ultimum refugium bleiben, denn die Privatwirtschaften — besonders die der Unternehmer, aber auch der in der Anbietung ihrer Arbeitskraft beschränkten Einzelarbeiter — haben jene Anfangslasten der Sozialpolitik immer zu tragen, ohne — wie es ihrem nächstliegenden Interessenstandpunkte entspräche — deren vollen Nutzen unmittelbar für sich selbst in Anspruch nehmen zu können.

Erst in der Anerkennung eines Gesamtinteresses, das geweckt durch die dem Ganzen zur Last fallenden Versäumnisse zugleich auch den entsprechenden Spielraum für eine reproduktive Auswirkung zu bieten vermag, findet sozialpolitische Belastung ihre letzte Rechtfertigung. Die Stellung einer Volkswirtschaft zum Argument wird darum zunächst davon abhängen, inwieweit sie ihrem eigenen Wesen nachgeht, sich nicht bloß als Summe ihrer Privatwirtschaft zu fühlen, die sie demnach in ihrem gegebenen Einzelbestande zu schützen hätte, kurz, ob sie nicht selbst individualistisch, sondern universalistisch gerichtet ist. Eine zweite Frage wird sein, ob nach Wegfall der liberalistischen Momente andere Sonderzwecke meta-ökonomischer Art damit verbunden bleiben, etwa die unbedingte Erhaltung bestimmter Produktionszweige (besonders des Exports) im protektionistischen[1]) oder die Anbahnung einer allgemeinen internationalen Produktionsregelung im sozialistischen Sinne.

Aber auch unter Abzug aller denkbaren Nebenabsichten wird sich aus alledem fürs Reinvolkswirtschaftliche nur ergeben, daß das Argument in seinem angeborenen Zuschnitt darauf nicht schlechthin anwendbar ist; während anderseits auch die ernsthaftesten von Konkurrenzbefürchtungen eingegebenen Vergleichungen, auf welche sich eine übertragene Fassung gründen könnte, wiederum unter dem sichtlichen Einfluß ihres ersten Ursprungs, stets an Ausschnitte gebunden erscheinen, ohne die Reformen eines Landes bis in ihre räumlich und zeitlich letzten, oft erst entscheidenden Schwingungen verfolgen und in ihrem Zusammenwirken erfassen zu können, ohne daß also das quantum und quale einer längeren volkswirtschaftlichen Gesamtleistung unter Ausscheidung aller sonstigen nationalen Produktionsbedin-

[1]) Vgl. Francke, Internationale Arbeiterschutzverträge 1914, S. 61.

gungen als einzig zulässiger Vergleichsmaßstab zur Anwendung käme.

Ihre glatteste Lösung fände diese Frage freilich in einer grundlegenden Normierung der Sozialpolitik der Art, daß diese in ein klares Verhältnis zur Wirtschaftspolitik gebracht würde; schon die allgemeine Erkenntnis eines möglichen Übermaßes bei sozialer Reform[1]) scheint darnach zu verlangen. Hand in Hand mit der optimistischen Stimmung, wie sie jene empirischen Erfolge ausgelöst hatten, macht sich nun zwar eine starke Strömung bemerkbar, welche die Sozialpolitik bewußt in den Dienst der Erhöhung sozialer Leistungsfähigkeit stellen zu können vermeint[2]). Aber eine solche Auffassung wird sich so lange mit den bisherigen kulturellen und ethischen Zweckseiten der Sozialpolitik nicht auseinanderzusetzen vermögen bzw. Gefahr laufen, einen Rückfall in die alte Lehre: „Es können nie genug Waren produziert werden" zu erleiden, als die „inneren Güter" selbst nicht auch eine wirtschaftliche Wertung erfahren. „Vergrößerung des Gesamtmangels" als unbedingt auszuschließende Grenzüberschreitung zu bestimmen, ist nur möglich, wenn, wie durch Robert Wilbrandt[3]), eine Einordnung dieser Güter wie eben auch der Sozialpolitik als solcher in die Ökonomie unternommen wird.

Jedoch mehr als die Feststellung der Tatsache, daß auf dieser Stufe unsere Frage sich mit den Grundproblemen der Sozialpolitik überhaupt berührt, kann dabei im vorgezeichneten Rahmen kaum gewagt werden. Wir mußten uns demnach hier darauf beschränken, einzig die Kraft des Arguments zur Motivbildung zu erfassen, die von seiner allgemeinen Bewertung ausgeht, wie sie aus seiner geschichtlichen Entwicklung erwachsen ist. Um nun eine grundsätzliche Geltungskraft wirken zu lassen, ist aber das Argument, wenn es internationale Sozialpolitik vom Konkurrenzstandpunkt aus als immanente volkswirtschaftliche Entwicklungsnotwendigkeit bezeichnen will, heute entschieden zu stark erschüttert. Zu dieser Erkenntnis wird es eines Bekenntnisses zu einer optimistischen Umkehrung seiner Voraussetzungen nicht bedürfen.

§ 4. Teilgeltung.

Daß das Argument grundsätzlich wohl zu bemängeln, aber weder schlechthin zu beweisen noch zu widerlegen war, muß die Untersuchung um so nötiger machen, inwieweit sich wenigstens

---

[1]) Vgl. z. B. Exposé des Fontaine-Luzzatti-Vertrags, Schriften . . . Nr. 3, 1904, S. 36.

[2]) Philippovich, Grundriß der politischen Ökonomie, II. Bd., I. Teil, 1920, S. 258.

[3]) Derselbe, Sozialpolitik 1919, S. 76.

über eine etwaige Teilgeltung, die sich auf ganz bestimmte und eben darum auch näher faßbare Gesichtspunkte bezieht, Sicherheit erlangen läßt.

Zunächst werden nämlich auf die dem Argument verbleibende Anhängerschaft, die sich vornehmlich aus den seinem Ursprung nahestehenden Kreisen zusammensetzen wird, psychologische Rücksichten zu nehmen sein. Behinderungen von dieser Seite waren jederzeit um so mehr erfolgreich, als hier der Großteil der wirtschaftlichen Macht steht. So bedarf es auch — und die Theoretiker stimmen in dieser Einsicht häufig dem Argument als Beruhigungsmittel zu[1]) — eines besonderen Entgegenkommens, vielleicht nur, um die widerstrebenden Besorgnisse durch Beweise der Reproduktivität zu zerstreuen, wie schon Delahaye den Zweck internationaler Sozialpolitik aufgefaßt wissen wollte[2]), doppelt aber, wenn privatwirtschaftliche Verluste zu erwarten sind.

Denn die Furcht vor Verminderung der Gewinne im allgemeinen oder doch die Schmälerung der Aussicht auf mögliche Konjunkturgewinne können das Kapital abstoßen, fürs erste im allerwörtlichsten Sinne, daß es auswandert, um sozialpolitisch minder belastete Anlagestätten, wie sie jüngere Länder immer wieder bieten[3]), aufzusuchen. Sind auch dieser Möglichkeit gewisse Grenzen gesetzt[4]), so geht doch auch Lloyd George mindestens von Sozialpolitik als internationaler Tatsache aus, wenn er sagt: „Es geht ein törichtes Gemurmel um, daß die gesetzgeberische Anerkennung dieses Arbeiterrechts das Kapital aus dem Lande treiben würde. Das Kapital hat nichts so sehr zu fürchten als die Verzweiflung der Massen. Auch möchte ich wissen, wohin es fliehen will. Denn nach den untrüglichen Anzeichen der Zeit wird es bald keinen Kulturstaat mehr geben, in dem angemessene Obsorge für die Alten, Gebrochenen und Unglücklichen des Arbeiterstandes nicht als erster Anspruch an das Nationalvermögen gelten wird[5]).“

Aber auch soweit das Kapital aus natürlichen Gründen an seine nationale Heimat gebunden bleibt oder seine Auswanderung zu hohen Kosten bzw. Entwertungen unterliegt, kann eine Nichtbeachtung solcher Imponderabilien verhängnisvolle

---

[1]) Vgl. Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 25. — Sinzot, a.a.O. S. 199.

[2]) Protokolle der internationalen Arbeiterschutzkonferenz 1890, S. 139; ähnlich darüber Challaye: Revolutionärer und reformistischer Syndikalismus übersetzt 1913, S. 65.

[3]) Wilbrandt, Soziale Politik 1919, S. 78; vgl. auch Calwer, a.a.O. S. 92f.

[4]) Vgl. Ruedorffer, Grundzüge der Weltpolitik der Gegenwart 1916, S. 166.

[5]) Derselbe, Bessere Zeiten, übers. v. Simon, herausg. Bernstein, S. 32.

Folgen zeitigen. Der Sparsinn, der das Kapital zu Produktionszwecken ansammelt, kann abgestumpft, ja Unternehmerenergie und -initiative dadurch gelähmt werden, die für den Erfolg der optimistischen Auffassung nicht weniger notwendig sind als etwa die Bereitschaft der Arbeiterpsyche, daß sie teilweise erst seine Voraussetzung, die technische und organisatorische Vervollkommnung des Produktionsprozesses, gewährleistet. All das würde nichts anderes als den Niedergang der betreffenden Volkswirtschaft bedeuten, der die geschützten Klassen selbst am empfindlichsten treffen müßte, so daß diese sekundäre Wirkung einer Verschmähung des Warenkonkurrenzarguments diesem eminent praktische Werte verleiht. Will doch aus diesem Grunde v. Zwiedineck-Südenhorst sogar die Fragen der Besteuerung in eine internationale Sozialpolitik einbezogen wissen[1]). Freilich wird hierbei auch vieles im Sinne Lloyd Georges auf politische Machtfragen hinauslaufen, aber ganz werden sich derartige Wirkungen niemals bestreiten lassen, solange man nicht auf die privatwirtschaftlichen Grundlagen der Produktion überhaupt verzichten zu können glaubt.

Gewöhnlich aber gehen Untersuchungen über das Geltungsgebiet des Arguments von einem Eklektizismus der einzelnen sozialpolitischen Maßnahmen aus, denn selbst Georg Adler nimmt keine generelle Gültigkeit an, sondern macht vor allem Ausnahmen für diejenigen Gesetze, „welche den Unternehmern engbegrenzte Lasten auferlegen[2])“. Auf Einzelfragen, wie Regelung der Arbeitszeit, Schutz der Kinder, Jugendlichen und Frauen, welche häufig dem Argument zum ersten Anlaß dienten[3]), oder wie Sozialversicherung, die später in den Vordergrund rückte[4]), hier einzugehen, ist unmöglich: Sie sind zu kontrovers, um nicht Spezialuntersuchungen zu erfordern, die ihrerseits wiederum nur Ausschnitte darbieten, während sie für unser Problem gerade in der Zeit allseitiger Ausbildung von nationalen Systemen des Sozialrechts niemals die volle Klärung bringen werden. Eine einheitliche Auffassung im Sinne des Arguments herrscht dabei etwa über gewerbehygienische Vorschriften, soweit diese zu grundlegenden Betriebsumstellungen führen müssen[5]);

[1]) Derselbe, Soziale Politik 1911, S. 135.

[2]) Derselbe, a.a.O. S. 488.

[3]) Vgl. Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 90ff., und Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 29ff. — Sinzot, a.a.O. S. 156. — Frey, Zur Geschichte der Idee des internationalen Arbeiterschutzes 1900, S. 396.

[4]) Vgl. Hein, Völkerrechtliche Einrichtungen zum Zwecke der Ausdehnung der deutschen Sozialgesetzgebung auf die Angehörigen fremder Staaten 1907, S. 13. — Manes, Soziale Politik in den Friedensverträgen und im Völkerbund 1919, S. 29ff.

[5]) Herkner, Die Arbeiterfrage 1908, S. 297f. — Sombart, Die gewerbliche Arbeiterfrage 1912, S. 82f.

schon der sechste internationale Kongreß für Hygiene und Demographie (Wien 1887) machte darauf aufmerksam[1]).

Jedoch beziehen sich die ungünstigen Wirkungen dabei zunächst nur auf Privatwirtschaften und hier schon auf ganz bestimmte Produktionszweige, die aber auch ganz allgemein eine sehr verschiedene Eignung zur Reproduktivmachung der Sozialpolitik mitbringen und darum auch ganz verschieden auf das Argument reagieren. So war es besonders die Textilindustrie, welche aus diesen Gründen in seiner Geschichte eine entscheidende Rolle gespielt hat[2]). Heute krankt an diesem Punkte besonders eine durchgreifende Reform der Heimarbeit[3]). Wegen der volkshygienischen Folgen solcher Beschäftigungsweise wird man freilich ihrem Verschwinden wenig Tränen nachweinen[4]), soweit eben in einer Volkswirtschaft ein Ausgleich möglich ist. Wie aber dann, wenn gemäß ihrem ganzen Aufbau derartige Produktionszweige in großem Umfang als unentbehrlich erscheinen, wie man das etwa schon in dem Wirtschaftsspielraum eines Staates wie Deutschland an dem Schicksal der Glasindustrie gegenüber der belgischen Kinderarbeit[5]) — während des Krieges doppelt deutlich — erleben konnte? Behält dann nicht doch jene alte, an die Volkswirtschaft appellierende Warnung der Unternehmer recht, „daß die Folge des Gesetzes die Arbeitslosigkeit, mithin der Ruin derer sein würde, für deren Wohl das Gesetz berechnet sei“[6]). Aber je unausweichlicheren und damit dringlicheren Charakter solche Interessen für eine Volkswirtschaft annehmen, desto weniger wird eben wegen ihrer nationalen Einseitigkeit im Geiste des Arguments auf internationale Hilfe zu rechnen sein. Übrigens: „Von dem Untergang stark besetzter Industrien ist noch recht wenig bekannt geworden[7]).“

Das deutet schon weiter, denn auch die Wirkung auf die Konkurrenzfähigkeit der einzelnen Unternehmer gestaltet sich verschieden, nämlich — und damit behält eine andere Seite des Arguments ihre Teilgeltung — nach ihrer Kapitalausstattung[8]), ob diese nicht etwa nur für die von ihr geforderten,

---

[1]) Adler, a.a.O. S. 557.

[2]) Sinzot, a.a.O. S. 150f. und 153. — Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 29ff.

[3]) Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 124. — Bourguin, a.a.O. S. 381.

[4]) Vgl. die Verhandlungen der internationalen Vereinigungen für gesetzlichen Arbeiterschutz über diesen Gegenstand besonders Schriften . . . Nr. 8, 1912, S. 67.

[5]) v. Zwiedineck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 140.

[6]) Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 414.

[7]) v. Zwiedineck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 140.

[8]) Herkner, Die Arbeiterfrage 1902, S. 382f. — v. d. Borght, Grundzüge der Sozialpolitik 1904, S. 8.

unmittelbaren sozialpolitischen Leistungen, sondern auch dazu ausreicht, um jene Eignung in ihrem Betriebe durch technische und organisatorische Maßnahmen zu erhöhen bzw. auch erst zu wecken, schlimmstenfalls um die allgemein volkswirtschaftlichen Früchte abwarten und wenigstens daran mit profitieren zu können[1]). Innerhalb einer Volkswirtschaft[2]) kann das einen willkommenen Ausleseprozeß im Lichte einer Garantie für stetigen Fortschritt bedeuten, aber wiederum nur insoweit als Kapitalarmut und Kleinbetrieb nicht ihr nationales Stigma darstellen. Immer noch ganz abgesehen von willkürlichem Gruppenprotektionismus scheint hier abermals die Hoffnung auf internationalen Ausgleich eitel, da die Großbetriebe eben aus Konkurrenzgründen in der Richtung der Sozialreform vorwärts drängen.

Es darf hierbei aber nicht vergessen werden, woran auch bereits Miquel 1882 in Frankfurt erinnerte[3]), daß natürliche und geschichtliche Produktionsbedingungen, wie Bodenreichtum, Verkehrslage, Wirtschaftserfahrung u. a. z. B. Englands gegenüber anderen Volkswirtschaften, schon an sich und ganz allgemein noch weit größere nationale Unterschiede in den Produktionskosten ergeben. Dem Versuch, den daraus hervorgehenden „Konkurrenzkampf auf dem Binnen- und Weltmarkt, auf dem Rücken des Lohnarbeiters auszufechten[4])“, d. h. diese Unterschiede durch eigentliche Schmutzkonkurrenz wettzumachen, hätte internationale Sozialpolitik allein und besonders als Ausfluß des Arguments natürlich vollends keine befriedigende Lösung entgegenzusetzen.

Vielmehr sprach schon das Programm des Züricher Arbeiterkongresses für internationalen Arbeiterschutz (1897) die Erkenntnis aus, „daß eine Industrie, welche sich nur durch anstrengende Kinderarbeit halten kann, sowieso dem Untergang geweiht ist[5])“ und Ernst Francke prägte daraus das allgemeine Urteil: „Eine Industrie, die nur auf Kosten ihrer Arbeiter lebt, hat keine Existenzberechtigung[6]).“

Im Gegenteil: Gerade „die Steigerung der Leistungsfähigkeit und des Lebensfußes der Arbeiterschaft wird zur Machtfrage[6])“. In welchem Grade die Reproduktivität der Sozialpolitik an ihrem Objekt selbst erzielbar ist, das bildet darum auch für

[1]) v. Zwiedineck-Südenhorst, Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung 1912, S. 17f.

[2]) Die Milderung der den Verdrängungsprozeß der kleinen fördernden Krisen (vgl. unten § 5) käme also für diese zu spät.

[3]) Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. XXI, 1882, S. 78.

[4]) Heyde, Die Sozialpolitik im Friedensvertrag und im Völkerbund 1919, S. 7.

[5]) Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich 1897, S. 36f.

[6]) Schriften . . . Nr. 4, 1915. Zweite Denkschrift daselbst S. 41.

unser Problem einen letzten, oft ausschlaggebenden Unterscheidungsfaktor. Auch hier hat schon der einzelne Arbeiter, dem — teils unmittelbar durch die aus den gesetzlichen Reformen selbst hervorgehenden „Freiheitsbeschränkungen", teils mittelbar durch die strengere Auswahl, welche das Kapital infolge seiner sozialpolitischen Belastung vorzunehmen geneigt ist[1]) — die Arbeitsgelegenheiten beschnitten werden, auf diese Weise eine gefährliche Probe auf die Anpassungsfähigkeit seiner Lebenshaltung und Leistungskraft zu bestehen. Nimmt man damit die ähnlichen Wirkungen auf den Unternehmergeist zusammen, so kann sich auch dies alles oft nur als heilsames, den Fortschritt anregendes Ausleseverfahren darstellen. Wie aber, wenn die Voraussetzungen dafür durchgängig, etwa rassemäßig fehlen? Dafür bliebe dann doch wohl die Ansicht der Pessimisten[2]), freilich in erheblich eingeschränktem Umfang, in Geltung.

Sämtliche diese Einzelfragen werden sich demnach nur unter dem zusammenfassenden Gesichtspunkt beurteilen lassen, in welchem Maße eine Volkswirtschaft ihrer Gesamtlage nach die Möglichkeit zur Veränderung und Auswahl zwecks Fortschritt, kurz selbst die Anlage zu sozialpolitischer Reproduktivität in sich birgt. Es ergibt sich somit daraus geradezu ein negatives Kriterium für internationale Sozialpolitik, die hier im Sinne eines Ausgleichs der Produktionsbedingungen weder wahrscheinlich noch wirksam wäre. Nationale Sozialpolitik, als Anpassung der Sozialgesetzgebung an die eigene Volkswirtschaft, erscheint hiernach nicht nur als berechtigt, sondern auch als notwendig[3]). Die Gefahren einer internationalen Auslese[4]), die sich gemäß der kosmopolitischen Haltung der sozialen Frage, wie das schon Ernst Franckes Wort andeutet, doch schließlich durchsetzen muß, vermag internationale Sozialpolitik vom Konkurrenzstandpunkt aus nicht zu beseitigen.

Allerdings haben in der Geschichte häufig gerade gewisse Sonderumstände im Verhältnis der Volkswirtschaften untereinander den Anlaß zur Entfaltung der Fahne des Arguments gegeben. So sind besonders kleine Industriestaaten, welche auf die privatwirtschaftlichen Interessen ihrer einseitig vorherrschenden Produktionszweige ausschließlich Rücksicht zu nehmen haben und in keiner Weise einer nationalen Sozialreform den Spielraum zu voller harmonischer Auswirkung zu bieten

---

[1]) Vgl. v. Zwiedineck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 141.

[2]) Vgl. oben § 3.

[3]) Vgl. v. Zwiedineck-Südenhorst, Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung 1912, S. 20. — Günther, Grenzen der Sozialpolitik 1921, Sp. 411.

[4]) Vgl. Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge 1907, S. 34.

vermögen, Herde der rührigsten Obligation geworden. Schon 1872 in Eisenach klang die Erkenntnis der Vorzüge eines großen Wirtschaftsgebietes für nationale Sozialpolitik an[1]). Und wenn z. B. Brants seine Heimat mit ihrer zwischen die Zollmauern von Großmächten eingekeilten Lage rechtfertigt[2]) und Sinzot deshalb für Belgien einen Zollverein anstrebt[3]), so spricht daraus doch deutlich die Empfindung, daß es ohne entsprechende Gestaltung der Gesamtwirtschaftsbasis mit sozialpolitischer Einigung allein für die einzelne Volkswirtschaft nicht getan ist. Unwillkürlich drängt sich unter dieser Beleuchtung der internationalen Entwicklung der Sozialpolitik Chamberlains handelspolitische Prophetie auf: Es sei das historische Gesetz unserer Zeit, daß die großen Staaten immer größer, die kleinen immer kleiner werden müßten.

An den Gefahrpunkten der kapitalistischen Weltentwicklung besinnen sich auch die Großwirtschaftsmächte auf das Argument. Zunächst bei Gelegenheiten ganz allgemeiner Art. Es muß denn doch zu denken geben, daß die großen Entfaltungsperioden des Arguments stets mit Depressionszeiten zusammenfallen: Seine Geburtsstunde in England stand unter dem Zeichen der dortigen nachnapoleanischen Krise[4]); unter dem Eindruck der Krisen in den 30er und 40er Jahren handelte Le Grand und sein Kreis[5]); und die mitteleuropäische Krise seit 1873 begleitete die Blütezeit des Arguments. Zur Aufrüttelung des Problems gingen dann soziale Erschütterungen nebenher.: Der Owenismus — die Hochflut des französischen Sozialismus — das sozialdemokratische Problem in Deutschland[6]). Gerade in solchen Momenten macht sich die Notwendigkeit sozialer Reformen doppelt fühlbar, stößt aber auch bei den bedrängten Unternehmern auf den doppelten Widerstand[7]).

Aber das Argument hat sich vor allem auch seit seinem Ursprung an die Spuren weltpolitischer Machtverschiebungen geheftet: Die Entwicklungsphasen der Wirtschaftssuprematie Englands und des deutschen Aufstiegs bilden auch Marksteine seiner Geschichte[8]). Der Weltkrieg als vorläufiger

[1]) Vgl. Verhandlungen der Eisenacher Versammlung zur Besprechung der sozialen Fragen 1873, S. 43.

[2]) Vgl. Crick, a.a.O. S. 553.

[3]) Sinzot, a.a.O. S. 192ff.

[4]) Vgl. Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 29.

[5]) Derselbe. Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 97.

[6]) Schon die französische Kommune, ebenda S. 103.

[7]) Vgl. z. B. Baumgarten, Der Versailler Friedensvertrag und die Fortsetzung der Sozialreform 1921, S. 120.

[8]) Der erste Rückschlag durch die nachnapoleonische Überproduktion — die Durchsetzung des Freihandelprinzips, ferner vgl. oben § 1.

Endpunkt, der ein Konkurrenzkampf war und sich als solcher zu verewigen droht, hauchte darum dem Argument neues Leben ein, wenn es sich auch in den offiziellen Aktenstücken des Friedensvertrages[1]) verschämt hinter humanitären Floskeln und allgemeinen Redensarten versteckt. Das Berner Programm der Gewerkschaftsinternationale arbeitet seine aktuelle Bedeutung um so schärfer heraus[2]). Denn die allgemeine Jagd nach Ausbreitung, Behauptung und Wiedergewinnung der wirtschaftlichen Einflüsse, die mit Kriegsende einsetzen mußte, ist ganz dazu angetan, nur auf den Augenblickserfolg zu achten[3]), obwohl die Kriegsopfer an Menschenkraft sozialpolitische Vorsicht doppelt nötig machen[4]). Dazu kommen die Machtveränderungen des Kriegsausgangs[5]) und die unmittelbaren Belastungen der Besiegten[6]), die im anderen Lager nur allzuleicht mit neuem Dumpingverdacht[7]) und eigenen Reaktionsversuchen beantwortet werden, zumal sich die soziale Frage in den einzelnen Volkswirtschaften inzwischen ganz verschieden verschärft hat. Dabei stehen aber die sozialen und die machtpolitischen Umwälzungen meist gerade in diametralem Verhältnis: „Je jämmerlicher der Wirtschaftszustand eines Staates heutzutage ist, um so mehr scheint er sich durch fleißigen Erlaß sozialpolitischer Gesetze aus der sozialen Not heraushelfen zu wollen[8]).“ Deshalb verschafft sich auch in führenden wissenschaftlichen Kreisen heute die Erkenntnis immer breitere Geltung: „Ohne Theorie geht es nicht weiter[9]).“ Von ihr allein ist schließlich auch die Entwirrung des Knotens, zu dem sich die Konkurrenzfrage hier verschlungen hat, zu erwarten.

Aber eben die Tatsache, daß sich die chronischen Erscheinungen des Arguments immer wieder, so besonders deutlich auch in der Gegenwart, als Schnittpunkte augenblicklicher Hoch-

---

[1]) Vgl. oben § 2.

[2]) Ebenda.

[3]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 124ff. — Heyde, Die Sozialpolitik im Friedensvertrag und im Völkerbund 1919, S. 6f.

[4]) Ebenda, S. 3ff. — Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919, S. 9.

[5]) Günther, Grenzen der Sozialpolitik 1921, Sp. 371: „Ein Staatsgebiet mit Kohlenüberschuß, Siedlungsraum und aktiver Zahlungsbilanz ermöglichte und verlangte nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ eine andere Sozialpolitik als der uns einstweilen verbliebene Raum deutscher Erde.“

[6]) Vgl. Baumgarten a.a.O. und Kaufmann, Versailler Gewaltfrieden und deutsche Sozialpolitik 1919.

[7]) Günther, Deutsche und französische Sozialpolitik 1919, S. 83f.

[8]) Zimmermann, Chronik der Sozialpolitik. Weltwirtsch. Archiv, Bd. XVI, S. 193.

[9]) Günther, Grenzen der Sozialpolitik 1921, Sp. 410.

spannungen einerseits von machtpolitischen Entscheidungen anderseits von sozialpolitischen Forderungen darstellen, führt uns endlich auf ganz festen Grund. Internationale Sozialpolitik als Hilfe, um die Ungleichheiten zum mindesten der Übergangszeit, welche soziale Reformen zu ihrer reproduktiven Wirkung bedürfen, zu überwinden, nimmt jene Belastungen anläßlich sozialer Reform als das, wie sie einzig eindeutig feststellbar sind, nämlich eben als Einführungskosten und begibt sich damit auf ein absolut einwandfreies Geltungsgebiet des Arguments. Schon sein Vertreter Lohmann hatte erkannt, „daß die zeitweiligen Vorteile, welcher der Industrie aus der uneingeschränkten freien Bewegung erwachsen, doch nur ein Zehren von dem Kapital der Zukunft sind[1])“. Auch Emil Frey wollte, nachdem das Argument im schweizerischen Nationalrat eben Wurzel geschlagen hatte, bereits in seiner Motion vom 30. April 1881 dessen Geltung auf Übergangswirkungen beschränkt wissen[2]) und die Entwicklung gab ihm darin recht, da alle Klagen über das damals noch neue Fabrikgesetz nach einiger Zeit verstummten[3]). Wegen ihrer konkreten Faßbarkeit treffen sich in der Anerkennung einer solchen Mindestgeltung des Arguments auch die meisten Forscher[4]). Die Wichtigkeit auch dieser eingeschränkten Bedeutung des Arguments ist voll erkannt, wenn es in Roschers Nationalökonomik des Handels und Gewerbefleißes heißt: „Wohl trägt eine durch menschenfeindliche Behandlung der Arbeiter gewonnene industrielle Überlegenheit eines Landes in sich selbst den Grund ihres Verfalles. Aber welcher Staat könnte die Leiden seiner Untertanen während der langen Übergangszeit ruhig ansehen[5])?“

[1]) Derselbe, a.a.O. S. 7.

[2]) Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 315.

[3]) Bücher, a.a.O. S. 58.

[5]) Daselbst 1899, S. 908, Anm. 6.

[4]) Z. B. Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 414, sagt, man müsse einräumen, „daß mindestens der Übergang in die neuen Verhältnisse regelmäßig Opfer gekostet habe“. — Philippovich, Grundriß der politischen Ökonomie, II. Bd., 1. Teil, 1899, S. 163f. gibt die Möglichkeit von Konkurrenzwirkungen in „einem Übergangsstadium“ zu.— Manes, Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund 1919, S. 29; bezeichnet sozialpolitische Ausgaben als Vorschüsse auf später erhöhte Arbeitsleistungen. — v. d. Borght, a.a.O. S. 8, „soweit die sozialpolitischen Eingriffe mit füllbaren Opfern verbunden sind, führen sie zunächst zu einer Verteuerung der Produktion. Wird diese auch später durch gesteigerte Leistungsfähigkeit wieder ausgeglichen, so ist sie doch in der Anfangszeit geeignet . . .“ — Ähnlich darüber Sinzot, a.a.O. S. 97 und 154, sowie Bourguin, a.a.O. S. 381. Auch die Denkschrift der Internationalen Vereinigung über das internationale Verbot der gewerblichen Nachtarbeit jugendlicher Arbeiter (Schriften . . . Nr. 9, 1914, S. 68) weist darauf hin: „Die augenblickliche Kostensteigerung, die der Verzich fauf diese Quote von Jugendlichen hervorrufen müßte, würde jedoch bei internationalem Vorgehen so wenig fühlbar sein, daß dadurch die Wirksamkeit der Reform bedeutend verstärkt würde.“

Ja, es ist bei weit ausschauenden Reformen sogar denkbar, daß der Raubbau, den eine Volkswirtschaft an ihrer Arbeitskraft treibt — zumal wenn diese, wie etwa in Rußland, schier unerschöpflich erscheint —, eine anständigere Rivalin vernichtet, bevor jene selbst daran zugrunde geht.

Eine Zeit allgemein aufsteigender Weltmarktverhältnisse oder nationalen Wirtschaftsaufschwungs[1]) wird freilich selbst die Einführungskosten für viele Fälle gar nicht eigentlich fühlbar machen, aber häufig genug wird es sich doch für den einzelnen darum handeln, die wirtschaftliche Gegenwart nicht der sozialen Zukunft zu opfern[2]), und eine großzügige internationale Einigung vermöchte, indem sie die Inangriffnahme solcher Übergänge allgemein anregt, diese auch den besonderen nationalen Voraussetzungen durch weitgehende Anpassung mundgerecht zu machen. Dieser Gedanke ist es, den Millerand auf der Kommissionsversammlung der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz zu dem programmatischen Satz ausprägte: „Es ist gerade die Aufgabe unserer Vereinigung, solche Übergänge zu schaffen, die auf die leichteste und sicherste Weise die Menschheit einer gerechteren Ordnung zuführen[3]).“

Internationale Sozialpolitik als Ausfluß des Warenkonkurrenzargumentes hat demnach, soweit ihre Grundlagen einwandfrei erscheinen, die Bedeutung eines Palliativmittels, wie Heinrich Pesch sagt: „Der nationale Arbeiterschutz ist nicht wesentlich durch internationale Regelungen bedingt, wird jedoch hierdurch zweifelsohne erleichtert[4]).“ Und beinahe gleichlautend Franz Hitze: „Eine internationale Regelung erleichtert, aber bedingt nicht den nationalen Arbeiterschutz[5]).“ In welchem Verhältnis steht zu dieser Bedeutung seine praktische Anwendbarkeit?

Kapitel III.

Praktische Anwendbarkeit.

§ 5. Schutzform.

Von allem Anfang an trat das Argument gemäß seinem Ausgangspunkt als eine Teilfrage der Handelspolitik auf; an ihre Formen hatte darum auch eine soziale Schutzpolitik anzuknüpfen. Da die Freihandelsschule ihr Kind auf dieser Ent-

---

[1]) Vgl. v. d. Borght, a.a.O. S. 8.

[2]) Ähnlich drückt sich aus Cohn, Über internationale Arbeiterschutzgesetzgebung 1890, S. 332f.

[3]) Schriften . . . Nr. 3, 1904, S. 46.

[4]) Pesch, Lehrbuch der Nationalökonomie, Bd. III, 1913, S. 283.

[5]) Hitze, Art. Arbeiterschutzgesetzgebung in Bachems Staatslexikon I, 1908, S. 316.

wicklungsstufe grundsätzlich verleugnen mußte[1]), reihte sich das Argument, schon um sich von einer zugkräftigen Zeitbewegung mittragen zu lassen, dem Systeme ein, das unter der Flagge „Schutz der nationalen Arbeit" gerade unserer Idee so vielverheißend zuzuwinken scheint. Allein dieser Bewegung lag nicht nur ein viel weiterer, sondern ursprünglich auch ein sozialpolitischer Gedankenwelt völlig fremder Sinn zugrunde, so daß in jenem Namen geradezu der Kampf gegen nationale Sozialreform geführt wurde: „Der Schutz der nationalen Industrie wurde hier zum Deckmantel für die Schutzlosigkeit der Arbeiter[2])", soweit deren Interessen nicht selbst einen genügend starken politischen Einfluß einzusetzen hatten. So bezeichnete schon auf dem Gründungskongreß der Internationalen Vereinigung in Paris 1900 Luzzatti die Schutzzöllner seiner Heimat Italien als die schlimmsten Gegner des Arbeiterschutzes[3]) und auch Bismarcks Abkehr, bevor er zum Teil gerade um der für unsere Frage so bedeutsamen Spinnerei willen zum Schutzzoll überging, bleibt in diesem Zusammenhange doch recht bemerkenswert.

Allein früh hatte man auf mittelbar sozialpolitische Wirkungen dieser Handelspolitik achten gelernt[4]), besonders nach den dadurch geschaffenen Konsumtionsbedingungen und Arbeitsgelegenheiten hin. Im Lichte der Erkenntnis des Argumentes vollends meint v. Zwiedineck-Südenhorst, „daß der Schutzzoll seine Zweckbestimmung" — eben als „Schutz der nationalen Arbeit" — „gar nicht vollkommener erreichen kann, als indem er zum Korrelat des Arbeiterschutzes im engeren Sinne wird[5])"; zumal als bloße Übergangshilfe würde er ganz dem Erziehungsgedanken Friedrich List's entsprechen. Dennoch blieb das Argument in diesem Kreise eine Nebensache, da hier naturgemäß die übrigen von Sozialpolitik unbeeinflußten Produktionsbedingungen gemäß ihrer weit größeren und damit gefährlicheren nationalen Verschiedenheiten die Dominante bildeten und damit solange sogar ein Hindernis für die Aufnahme sozialpolitischer Gesichtspunkte, als man jene Unterschiede durch Ausbeutung der Arbeitskraft gerade ausgleichen zu können vermeinte.

Erst von der wachsenden politischen Macht der sozialreformerischen Ideen ließ sich hier ein Wandel erhoffen und darum versuchte man besonders den aufsteigenden Einfluß der Arbeiter-

---

[1]) Vgl. oben § 3.
[2]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 5.
[3]) Vgl. Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutzkongreß in Paris 1900, S. 505.
[4]) Vgl. z. B. Fuchs, Die sozialpolitische Bedeutung der neuen Handelsverträge 1892, Sp. 2ff.
[5]) v. Zwiedeneck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 139.

schaft für diese Konsequenz des Argumentes zu gewinnen. „Sobald unsere Arbeiter", meint Otto Ammon, „im Laufe dieser Entwicklung genügend erleuchtet sein werden, um den richtigen Zusammenhang der Dinge zu begreifen, werden wir vielleicht die Bildung einer ‚schutzzöllnerischen Arbeiterpartei' erleben, die uns heute noch kaum faßbar erscheint[1])." Und tatsächlich hat dieser Appell vielfach auch in sozialdemokratischen Kreisen, wie etwa bei Calwer[2]) und Schippel[3]), eine recht günstige Aufnahme gefunden, während ihm freilich strenge Dogmatiker nur einen „flüchtigen Reiz[4])" zuerkennen wollen, vielleicht auch schon aus Furcht, die Arbeiterinteressen dadurch allzu nahe mit den nationalen zu verketten.

Denn, soweit hier nur oder sogar eine Bedrohung des inländischen Marktes in Frage steht, kann einzelstaatliches Vorgehen Abhilfe bringen. Gegen diese weitestgehenden Folgen sozialpolitischer Belastung, daß nämlich entweder ein Produktionszweig, der nur für die Heimat arbeitet bzw. nicht einmal deren Bedarf voll zu decken vermag, durch ausländische Unterbietung hier gefährdet wird oder daß Exportwaren zunächst auf dem Weltmarkte geschlagen und schließlich von der billigeren Fremdenkonkurrenz bis ins Inland verfolgt werden, wendet sich der „soziale Schutzzoll", eine Bezeichnung, die in allgemeinerer Fassung den Angelsachsen als labour protectionism, als protectionnisme ouvrier den Franzosen[5]) geläufig ist.

In Deutschland scheint Adolf Wagner 1871 diese Idee begründet[6]), Lorenz v. Stein ihr 1876 jenen Namen gegeben zu haben[7]), später haben sie besonders Lexis[8]) und Kleinwächter[9]) in diesem Kreise fortgesponnen. Aber auch Viktor Böhmert verlangte bereits 1872 vom sozialreformerischen Staate, daß er „mindestens die Einfuhr und Konkurrenz fremder Produkte, welche unter ganz anderen Bedingungen und staatlichen Einrichtungen produziert werden, ausschließen[10])" müsse. Bald darauf (1877) erklärt sich aus demselben Grunde A. Lohren allgemein für größtmögliche Beschränkung des Exports und fügt hinzu: „Je mehr man die internationale Konkurrenz durch Zölle hemmt, um so mehr gewinnt man Mittel, die Arbeiterfrage nach

[1]) Ammon, Die gesellschaftliche Ordnung und ihre natürlichen Grundlagen 1900, S. 270.
[2]) Calwer, a.a.O. S. 91f. (vgl. oben § 2) und S. 114 ff.
[3]) Schippel, Internationale Arbeiterfragen und Handelspolitik 1917.
[4]) Vgl. Mac. Donald, Sozialismus und Regierung 1912, S. 170f.
[5]) Schippel, a.a.O. S. 773.
[6]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 532.
[7]) Vgl. Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 420f.
[8]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 551f.
[9]) Ebenda S. 549 f.
[10]) Böhmert, Der Sozialismus und die Arbeiterfrage 1872, S. 54.

nationalen Begriffen zu ordnen[1])." Und ein Jahr später bekennt sich denn auch die sozialdemokratische „Zukunft" zu dieser Art nationaler Schutzzölle mangels internationaler Einigungsmöglichkeiten[2]). Nach der Zustimmung selbst des konservativ-vorsichtigen Wilhelm Roscher[3]) schienen sich theoretisch die Wünsche aller denkbaren Richtungen in dieser Frage zu begegnen.

In der Praxis sind hier aber offenbar die Vereinigten Staaten von Nordamerika vorangegangen, wovon bereits Brentano 1872 in Eisenach zu erzählen wußte[4]). Auch heute sträubt man sich dort zwar noch gegen die Teilnahme an internationalen Abmachungen[5]), aber besonders unter dem zunehmenden Einfluß der Arbeiterorganisationen wurde bereits seit 1896 zunächst von Einzelunionsstaaten gegenüber den übrigen[6]), während des Krieges in der Keating-Owen Child Labor Bill der gesamte zwischenstaatliche Verkehr für gewisse Schmutzkonkurrenzprodukte untersagt[7]). Und nachdem bereits das Wilsonsche Zollgesetz die Einfuhr von Erzeugnissen ausländischer Gefängnisarbeit für die ganze Union verbot[8]), schien auch die Friedensforderung der American Federation of Labour von Buffalo (1917) nach Ausdehnung jener sozialpolitischen Schutzmaßnahmen auf den internationalen Verkehr[9]) Aussicht auf Verwirklichung zu haben.

Dagegen war bei uns von unmittelbar sozialpolitischen Absichten der Zollgesetzgebung nicht allzuviel zu verspüren. Zwar klingt eine solche Forderung beispielsweise in dem schon erwähnten Bericht der Solinger Handelskammer von 1885 an[10]), allein auch Posadowsky hat sich nur negativ dahin ausgesprochen, in einer Ausgleichung der nationalen Sozialgesetzgebungen könne „sogar ein Moment liegen, daß wir unsere Zollsätze ermäßigen

---

[1]) Lohren, Entwurf eines Fabrik- und Werkstättengesetzes zum Schutz der Frauen- und Kinderarbeit, hergeleitet vom Standpunkt der ausländischen Konkurrenz 1877, S. 19.

[2]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 536.

[3]) Roscher, Nationalökonomik des Handels- und Gewerbefleißes 1881, S. 683.

[4]) Vgl. Verhandlungen der Eisenacher Versammlung zur Besprechung der sozialen Frage 1873, S. 22.

[5]) So wurde auch die deutsche Forderung nach Aufnahme des Teils XIII des Versailler Vertrags in den Friedensvertrag mit der Union von dieser abgelehnt.

[6]) Vgl. Schippel, a.a.O. S. 778.

[7]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 56 f. Die Zollgesetzgebung trat hier besonders auch deshalb hervor, weil für diese der Bund zuständig ist, nicht aber für Sozialgesetzgebung, eine Tatsache, die den Amerikanern für ihr Fernbleiben bei internationalem Vorgehen häufig als billiger Vorwand diente.

[8]) Schippel, a.a.O. S. 778.

[9]) Vgl. Heyde, Die Sozialpolitik im Friedensvertrag und im Völkerbund 1919, S. 26f.

[10]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 149f.

können[1])", eine Auffassung, in der er sich beinahe mit — Brentano trifft, der in jenen Unterschieden ein Hindernis für die „Verwirklichung des Freihändlerideals[2])" sieht.

Übrigens wird es hier überhaupt sehr schwer sein, die tatsächliche Wirksamkeit sozialpolitischer Gedanken in Zollgesetzen festzustellen[3]), da unter diesem Mantel ganz anders geartete Interessen, die ihrem Wesen nach den Unternehmern weit unmittelbareren Gewinn versprechen, willkommene Zuflucht bilden können. Darin liegt eine erste Gefahr des sozialen Schutzzolls, daß er — wohl mehr als umgekehrt — die protektionistische Welle[4]) und damit ein übertriebenes Anlehnungsbedürfnis der Privatwirtschaften an den Staat verstärken hilft, was gerade auf die für rationelle Sozialpolitik so nötige Fortschrittsenergie in Lebenshaltung, Organisation und Technik leicht einschläfernd wirkt. Anderseits tritt dieser für das Inland allzu milde Erzieher um so schroffer als solcher dem Ausland entgegen gemäß der aggressiven Natur aller Schutzzölle[5]). Dabei könnte es außerdem nicht ohne Ungerechtigkeiten abgehen, da konsequenterweise gegen alle Staaten rein entsprechend ihrer nationalen Sozialgesetzgebung, also ohne Rücksicht auf deren innere Ursachen vorgegangen werden müßte, was für diese aber eine sehr verschiedene Belastung zur Folge hätte. Große Staaten vermöchten ferner auf die Kleinen, gemäß deren politischer Schwäche und unbedingten Abhängigkeit vom Weltmarkt, einen unentrinnbaren Druck auszuüben, dem letztere im sozialpolitisch umgekehrten Falle weder politisch noch wirtschaftlich wirksame Machtmittel entgegenzusetzen hätten. Aber damit stoßen wir bereits auf die allgemeinen Grenzen dieser Maßregel, die immer nur soweit ausreicht, als der betreffende Staat Autarkie besitzt.

Für die Stellung auf dem Auslandsmarkt bedarf es, soweit nicht auch hier einfach politisches und wirtschaftliches Übergewicht durchdringt, internationaler Regelung. Im Hinblick auf das Bündnis des Arguments mit der schutzzöllnerischen Bewegung wäre darum zunächst an deren zwischenstaatliches Instrument, die Handelsverträge, zu denken. Hat doch schon Gustav v. Schönberg ganz aus dem Geiste des Arguments heraus diese zum Beispiel für die Möglichkeit sozialpolitischer Abmachungen genommen[6]), und Lohmann berichtet unmittelbar vor jener entscheidenden Umstellung der Bismarckschen Handels-

---

[1]) Verhandlungen des Reichstags, Bd. 182, S. 3779.
[2]) Verhandlungen der Eisenacher Versammlung . . . 1873, S. 22.
[3]) Vgl. Schippel, a.a.O. S. 777.
[4]) Vgl. auch über das Folgende Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 421ff., und Sinzot, a.a.O. S. 148f.
[5]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 161ff.
[6]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 532.

politik, daß „ja schon gegenwärtig von den Vertretern einzelner Industriezweige die Forderung erhoben wird, daß bei Abschluß neuer Handelsverträge die Verschiedenheit der Produktionsbedingungen, welche sich aus der Verschiedenheit der Fabrikgesetze ergibt, nicht unberücksichtigt bleibe[1])". Auch Luzzatti dachte dem Widerstand seiner Schutzzöllner durch Einbeziehung der sozialpolitischen Fragen in die Handelsverträge die Spitze abzubrechen[2]): Das unter ihm am 15. April 1904 mit Frankreich abgeschlossene Abkommen lehnt sich denn auch ausdrücklich an jene als Vorbilder an, wenn es den Arbeitern verheißt, „des garanties de réprocité analogue à celles que les traités de commerce ont prévues pour les produits du travail[3])".

Aber die Spalten der Handelsverträge jener Epoche selbst haben sich der Sozialpolitik geöffnet. Noch im gleichen Jahre nahm auf Wunsch Italiens[4]) der Zusatzvertrag vom 3. Dezember 1904 zum deutsch-italienischen Handelsvertrag vom 6. Dezember 1891 den Artikel 2a auf, der lautet: „Die vertragschließenden Teile verpflichten sich, in freundschaftlichem Einvernehmen die Behandlung der italienischen Arbeiter in Deutschland und der deutschen Arbeiter in Italien hinsichtlich der Arbeiterversicherung zu dem Zweck zu prüfen, um durch geeignete Vereinbarungen den Arbeitern des einen Landes im anderen Lande eine Behandlung zu sichern, die ihnen möglichst gleichartige Vorteile bietet. Diese Vereinbarungen werden unabhängig von dem Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags durch ein besonderes Abkommen festgesetzt werden[5])." Ein Artikel 6 des deutschösterreichischen Handelsvertrages vom 25. Januar 1905 dehnte dieses Vorhaben, nachdem bereits 1902 derartige Verhandlungen zwischen diesen beiden Staaten stattgefunden hatten[6]), auch auf das Gebiet des Arbeiterschutzes aus[7]). Im Sinne des deutsch-italienischen Vertrags enthalten entsprechende Klauseln der Handelsvertrag zwischen der Schweiz und Italien vom 13. Juli 1904 (Art. 17)[8]), der zwischen Österreich-Ungarn und Italien vom 11. Februar 1906 (§ 4)[9]), der zwischen dem

---

[1]) Vgl. Lohmann, a.a.O. S. 7.
[2]) Vgl. Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutzkongreß in Paris 1900, S. 505.
[3]) Vgl. Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge 1907, S. 85.
[4]) Vgl. Ullmann, Völkerrecht 1908, S. 417.
[5]) Vgl. Bulletin des internationalen Arbeitsamts, IV. Bd., 1905, S. XXIX.
[6]) Vgl. Hein, a.a.O. S. 66.
[7]) Vgl. Schriften . . . Nr. 5, 1907, S. 66.
[8]) Vgl. Crick, a.a.O. S. 66.
[9]) Vgl. Heyde, Arbeitsrecht und Friedensvertrag 1919, S. 24.

Deutschen Reiche und Schweden vom 8. Mai 1906 (Art. 2)[1]) sowie eine Reihe späterer Handelsverträge[2]).

Aber immer handelt es sich hier nur um pacta de contrahendo, die zudem nur auf den zwischenstaatlichen Verkehr der Arbeiter[3]), nicht auch der Arbeitsprodukte gerichtet sind. Freilich ergeben sich daraus auch für das Warenkonkurrenzargument mittelbare Folgen: der diesen, wie allen ähnlichen internationalen Verträgen zugrundeliegende Gedanke der Reziprozität[4]), den beispielsweise schon das deutsche Unfallversicherungsgesetz (§ 4) vorsieht, ergibt notwendig für die rückständigen Länder den Antrieb zu entsprechender allgemeiner Ausbildung ihrer Sozialgesetzgebung[5]) und deshalb konnte auch Posadowsky auf die diesbezüglichen deutschen Verträge als Schrittmacher auf dem Wege des Ausgleichs der Konkurrenzbedingungen überhaupt hinweisen[6]).

Mit aus diesem Gefühle heraus dachte man da, wo von dem Kontrahenten keine äquivalenten Werte zu bieten waren — eine Frage, die uns später noch beschäftigen wird[7]) —, wie schon bei den Verhandlungen über das französische italienische Abkommen von 1904 an handelspolitische Kompensationen. Jedoch in der Befürchtung, einerseits die Angelegenheit damit allzusehr zu verwickeln, anderseits diese bei der Arbeiterwelt in üblen Ruf zu bringen durch eine gar zu offene Verquickung mit Handelsinteressen[8]) — ein Gebiet, auf dem sich in ähnlichen Fällen auch unausgesprochen immer der stärkere Staat gegenüber dem schwächeren durch andere Druckmittel schadlos zu halten vermag — wurde damals davon Abstand genommen, um dafür ganz im Geiste unseres Arguments zu einer unmittelbaren Einflußnahme auf die Entwicklung des italienischen Arbeitsrechts zu greifen[9]).

Dieselben Gründe sprechen auch mutatis mutandis gegen eine Verbindung mit Handelspolitik allgemein, wie sie auf der Baseler Kommissionszusammenkunft der Internationalen Vereinigung im September 1903 angeregt, aber unter dem Bemerken abgelehnt worden war, ,,daß, wollte man dieser Anregung Folge geben, dies geeignet wäre, die Chancen für die Verwirk-

[1]) Ebenda.

[2]) Vgl. z. B. zwischen Deutschland und Schweden vom 2. Mai 1911 (Bulletin XI. Bd., 1912, S. CXVI), ja zwischen Italien und den Vereinigten Staaten vom 25. Februar 1913 (Bulletin XII. Bd., 1913, S. 385f.).

[3]) Vgl. unten § 11.

[4]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 81 u. 59.

[5]) Vgl. Hein, a.a.O. S. 86.

[6]) Verhandlungen des Reichstags, Bd. 202, S. 4440; vgl. oben § 2.

[7]) Vgl. unten § 12.

[8]) Vgl. Schriften . . . Nr. 3, 1904, S. 35.

[9]) Lammasch, a.a.O. S. 51.

lichung des" — sozialpolitischen — „Zieles problematisch zu machen und abzuschwächen[1])". In diesem Zusammenhang wurde auch auf den grundsätzlichen Unterschied zwischen Zoll- und Sozialgesetzgebung hingewiesen, zunächst nämlich, daß erstere im Gegensatz zur letzteren besonders nach der ganzen neueren Auffassung über Handelspolitik (vgl. z. B. Schmoller) ihrer Natur nach steter Revision und Abänderung unterliegt[2]). Es darf wohl teilweise als eine Frucht dieser Erkenntnis angesehen werden, daß man sich auch tatsächlich damit begnügte, die Handelsverträge als pacta de contrahendo zu benutzen, wenn sie auch allenfalls noch für Übergangshilfen ausreichen möchten. Aber es wurde damals ferner an den Handelsverträgen ein weit individuelleres Gepräge festgestellt — das ihnen eben von jenen ganz anders gearteten Ausgleichstendenzen her anhaftet —, als daß sie den sozialpolitischen Forderungen nach universeller Vereinheitlichung genügen könnten[3]). Das kam, soweit beide Bestrebungen gemeinsam in jenen Handelsverträgen auftraten, darin zum Ausdruck, daß es sich dabei immer um bilaterale, ganz konkreten Verhältnissen des Verkehrs der beiderseitigen Staatsangehörigen selbst entsprechende Abmachungen handelte.

Jedenfalls hatte man sich diese Verschwisterung anfangs ganz anders, vor allem auf multilateraler Basis gedacht: jener Vorschlag in Basel war auf eine gemeinsame Verhandlung beider durch eine internationale Konferenz hinausgelaufen[4]). Auch Georg Adler hatte bereits gegen rückständige Staaten (etwa in Südeuropa und besonders gegen Belgien) die ev. Notwendigkeit gemeinsamer, unter den übrigen Wirtschaftsmächten vereinbarter Zollmaßnahmen als Stimuli vorgesehen[5]). Und auch die Züricher Arbeiterschutzkonferenz von 1897 verlangt, daß solche Widerspenstige von der gesamten Kulturwelt einheitlich als „Arbeitspiraten" zu behandeln seien[6]), ein Weg, auf welchem privates Vorgehen beispielsweise gegenüber der Kontraktarbeit auch schon Erfolge zu verzeichnen hatte[7]). Als Beispiele für die Möglichkeit zwischenstaatlicher Einigung zu derartigen Zwecken wies man dann auf die Antidumpingklausel der Zuckerkonvention vom 5. März 1902 (Art. 4) hin[8]) — nicht eben sehr glücklich meines Erachtens, da es sich dabei um ein erstmaliges Experiment mit keineswegs befriedigendem Verlauf hinsichtlich der Beständigkeit

---

[1]) Schriften . . . Nr. 3, 1904, S. 146.
[2]) Vgl. Crick, a.a.O. S. 553.
[3]) Ebenda.
[4]) Schriften . . . Nr. 3, 1904, S. 146.
[5]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 569f. u. S. 573.
[6]) Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz, Zürich 1897, S. 133.
[7]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 115.
[8]) Sinzot, a.a.O. S. 163.

internationalen Einvernehmens handelt. Auch die amerikanischen Gewerkschaften mögen, wenn sie die Übertragung ihrer heimischen Maßnahmen auf den internationalen Verkehr als zwischenstaatliche Regelung fordern, bedenken, daß sich ihre sozialen Schutzzölle bisher nur unter einer bundesstaatlichen Einheit zu bewähren Gelegenheit hatten. Als Allheilmittel, zu welchem darum nicht nur Sinzot[1]), sondern schon Paul de Leusse[2]) ihre Zuflucht nahmen, um eine Bürgschaft für gleichmäßige Handhabung der Handelspolitik zu sozialpolitischem Schutze zu gewinnen, könnte hier einzig der Zollverein erscheinen, zugleich als Verbreiterung der national-sozial-politischen Basis — nur schade, daß er eine so große handelspolitische Seltenheit ist. Schwache Staaten allerdings wird man dazu schon deshalb eher bereit finden, als die erwähnten Härten sozialpolitischer Zollmaßnahmen im Falle eines immerhin denkbaren verbündeten Einschreitens doppelt zutage treten müßten. Die Schwierigkeiten, bis, und die Gefahren, wenn einmal Staaten zu gemeinsamen Repressalien gegen rückständige Dritte zusammentreten[3]), scheint doch auch Adler schon gefühlt zu haben, wenn er hofft, daß vielleicht schon die Androhung davon den gewünschten Erfolg bewirken werde[4]).

Näher als ein solcher gegen Außenstehende gerichteter, retrospektiver Zwang zur Angleichung, wie ihn allerdings das Argument seinem Wesen nach vorzugsweise fordert, liegt es dem internationalen Leben innerhalb eines für positive sozialpolitische Abmachungen einmal gewonnenen Kontrahentenkreises derartige Maßregeln als Sanktionen einzusetzen. Dadurch enthüllt sich auch die Argumentsgläubigkeit der Versailler Friedensbestimmungen, daß sie wirtschaftliche Strafen gegen verfassungs- bzw. vertragsbrüchige Mitglieder ihrer Arbeitsorganisation vorsehen[5]). Je umfassender sich nun ein so entstandener Zweckverband ausgestaltet, desto mehr vermag er natürlich auch jenen letzten Wünschen des Arguments selbst nachzukommen. In der Hoffnung auf einen allgewaltigen Völkerbund hat deshalb Paul Umbreit einen Katalog solcher Zwangsmittel aufgestellt, der übrigens nur geeignet ist, unsere bereits geäußerten Bedenken zu verstärken; es heißt da: „Gegen wirtschaftlich rückständige Staaten genügt vielleicht schon der Ausschluß vom Arbeitsmarkt der übrigen Länder und die Sperrung der Rentenzahlungen aus der Arbeiterversicherung. Gegen stärkere Wirtschaftsstaaten bietet der Boykott ihrer Erzeugnisse, besonders wenn es sich um Schleuderwaren, Heimarbeitsprodukte u. dgl. handelt, ein wirksames

---

[1]) Ebenda S. 171ff., besonders S. 192ff.
[2]) Ebenda S. 192 Anm. 2; vgl. auch Adler, a.a.O. S. 560f.
[3]) Vgl. Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 424ff.
[4]) Adler, a.a.O. S. 569.
[5]) Vgl. Art. 409—420.

Mittel, um sie zur sozialen Pflichterfüllung anzuhalten. Diese Pressionen können von Fall zu Fall verstärkt werden, je nach dem beabsichtigten Zweck und den Mitteln, die der Widersacher anwendet, um den Völkerbund sozialpolitisch zu schädigen. Würde z. B. ein Land hartnäckig industrielle Gifte verarbeiten, so müßte versucht werden, ihm die Rohstoffe für diese Industrie zu sperren. Will ein Land auf die ungerechte Heimarbeit nicht verzichten, so käme neben dem Boykott der Heimarbeitserzeugnisse ebenfalls die Rohstoffsperre in Betracht. Arbeitsmarktsperre, Rentenzurückhaltung, Waren- und Rohstoffsperre sind die Mittel, die bei systematischer Anwendung jeden Widerstand brechen[1].“ Allein den hier vorgezeichneten Zielen entspricht der Inhalt der diesbezüglichen Friedensbestimmungen in keiner Weise, da es hier den Mitgliedern nach wie vor offen steht, ob sie sich an den getroffenen arbeitsrechtlichen Einzelabkommen beteiligen wollen. Die Strafsanktionen gelten nur denen, die es überhaupt unterlassen, die Beschlüsse des Weltarbeitsparlaments ihren zuständigen nationalen Stellen zur Entscheidung zu unterbreiten, und solchen, die sich nach vollzogenem Beitritt in der Durchführung verfehlen. Während letzteres fast nach einem der negativistischen Ader des Arguments entsprungenen Schreckmittel für ratifikationswillige Staaten aussieht, vermag das erstere keinesfalls genügenden Schutz im Sinne des Arguments zu gewähren[2].

Soweit nämlich dieses darauf verzichten muß, handelspolitische Maßnahmen zum Ausgleich der sozialpolitischen Unterschiede zu gewinnen — eine Alternative, über welche auch Georg Adler nicht hinwegkommt[3]) — muß es gerade auf eine möglichst ausschließliche rechtliche Erfassung aller Konkurrenten dringen, wenn nicht, um mit Franck-Charlottenburg zu reden[4]) zuletzt doch der Kuli den Sieg davontragen soll. Auch der österreichische Delegierte Teleky hat anläßlich des Phosphorabkommens nicht gezögert, diese Konsequenz zu ziehen[5]). Die gewagten Schlagworte „Internationale Fabrikgesetzgebung“ und „Weltarbeitsinspektorat“ scheinen zu einem guten Teile, soweit nicht sozialistischer Utopismus bei ihrer Prägung tätig

---

[1]) Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919, S. 28. N.B.! Freilich sind für diesen Verfasser auch noch andere Motive maßgebend, aber jede Verbindung mit wirtschaftlichen Zwangsmitteln erscheint eben doch vorwiegend als Konsequenz des Warenkonkurrenzarguments.

[2]) Sehr pessimistisch über die Friedensbestimmungen äußert sich Klein, „Entwicklungen im Probleme des einheitlichen Arbeitsrechts“ 1920, S. 8.

[3]) Adler, a.a.O. S. 543f.

[4]) Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. XXI, 1882, S. 67; vgl. auch oben § 3.

[5]) Vgl. Schriften . . . Nr. 5, 1907, S. 9.

war[1]), diesen Erwägungen zu entstammen[2]). Bezüglich dessen, was davon auf Konto des Argumentes zu buchen ist, muß schon jetzt bemerkt werden, daß auf diese Weise nicht nur ernsthafte Völkerrechtler und Sozialpolitiker gegen das ganze Problem bedenklich gemacht wurden[3]), sondern daß besonders die Industriellen selbst sich in praxi wohl am nachdrücklichsten gegen ein am eigenen Leibe erfahrenes internationales Suche- und Aufsichtsrecht — etwa im Stile der Zuckerkonvention[4]) — schon aus der naheliegenden Befürchtung allgemeiner Wirtschaftsspionage[5]) wehren würden.

Diesem mehr formalen Übermaß entspricht als weitere Konsequenz des Arguments ein inhaltliches, aus dem wiederum ein ganz ähnliches Dilemma für seine ursprünglichen Vertreter erwächst. Denn in dieser Verbindung steht bei internationaler Sozialpolitik allzu leicht der Gedanke der internationalen Produktionsregelung beherrschend im Vordergrunde. Francks Ausführungen im Verein für Sozialpolitik über die Beschäftigung von Frauen und Kindern[6]) scheinen bereits auf die Notwendigkeit allgemeinster Regelung der Weltmarktverhältnisse im Falle der Anwendung des Arguments hinzuweisen. Diese Folgerung wurde natürlich besonders von der Arbeiterschaft aufgegriffen. So gaben schon die Resolutionen des Grütlivereins vom Jahre 1886 der „Internationalen Fabrikgesetzgebung" die Nebenaufgabe einer „Beseitigung der chronischen Überproduktion[7])" und Decurtins begründete seine Motion im schweizerischen Nationalrat am 27. Juni 1888, nachdem er eben von den weltwirtschaftlichen Zukunftsaussichten ausgegangen war, mit den Worten: „Eine internationale Arbeiterschutzgesetzgebung muß den Weg bahnen, auf welchem dieser Anarchie der Produktion begegnet werden kann[8])." Wenn dann Heinrich Scherrer, um den Zweck der Züricher Konferenz von 1897 zu kennzeichnen, diese mit der Erklärung eröffnete: „Für die Arbeiterschaft und mit ihr für die Völker sei es eine Lebensfrage, die Begleiterscheinungen der übermäßigen Gütererzeugung und gleichzeitigen Vergeudung der Volkskraft zu beseitigen[9])", so nimmt endlich Emil Frey das Ganze zum Anlaß, um an der bestehenden Wirtschaftsordnung selbst grundsätzliche Kritik zu üben, wobei er aber gleichzeitig

---

1) Vgl. unten § 16.
2) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 63, und Sinzot, a.a.O. S. 99ff.
3) Vgl. unten § 16.
4) Vgl. Millerands Hinweis in Schriften . . . Nr. 3, 1904, S. 46.
5) Lammasch, a.a.O. S. 55.
6) Vgl. oben § 3.
7) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 61.
8) Vgl. Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz, Zürich 1897, S. 129.
9) Vgl. Curti, Der internationale Kongreß für Arbeiterschutz 1897, Sp. 1216.

bemerkt, daß unsere Angelegenheit unmöglich jenes Gesamtproblem mitzutragen vermöge[1]).

Hatte zwar noch das internationale Rundschreiben des Schweizer Bundesrats vom 15. März 1889, gemäß jener Formel Decurtins, „eine gewisse Regelung der industriellen Produktion“ als ein Hauptmoment für internationales Vorgehen bezeichnet[2]), so hörte die Berliner Arbeiterschutzkonferenz des folgenden Jahres ähnliches nur noch aus dem Munde Delahayes[3]), während das, was hier offiziell Produktionsregelung hieß, die Vermeidung von — Arbeitseinstellungen zum Endzweck hatte[4]), also etwa das gerade Gegenteil von dem ursprünglich ins Auge Gefaßten. Überhaupt wird eben die echt kapitalistische Sucht nach Konjunkturgewinnen, wie auch Georg Adler zugeben muß[5]), den Unternehmern die Wechselfälle einer regellosen Produktion weit annehmbarer erscheinen lassen, als die beste internationale Sozialreform, da eine solche ihn in der vollen Ausnutzung der Hausseperioden nur hindern kann. Abschreckender noch wirkt auf jene ursprünglichen Vertreter des Arguments die auch hierbei wiederholte Erfahrung, daß solche extremliberalistischen Konsequenzen geneigt sind, urplötzlich in antithetischen Sozialismus umzuschlagen, so daß sie fürchten müssen, mit ihrer Verfolgung „die Geschäfte dieses letzteren zu treiben[6])“.

Die dem Argument natürlichen Schutzformen der Sozialpolitik erscheinen demnach insgesamt, soweit sich ihre Durchführung überhaupt denken läßt, als reichlich gewagte Experimente, weil dabei wiederum teils privatwirtschaftliche, teils partei-, teils nationalpolitische Interessen — lauter dem eigentlichen Probleme wesensfremde Elemente — Unterschlupf finden können. Allein als eigentlichen Stempel tragen gerade die bei dieser Gelegenheit aus dem Argumente abgeleiteten Folgerungen einen Grad von Verstiegenheit an sich, daß es schwer wird, an die sozialpolitische Aufrichtigkeit seiner Vertreter zu glauben. Daraus ergibt sich bereits ein erster Gesichtspunkt für die Werbekraft des Arguments, seinen praktisch ausschlaggebenden Gehalt.

§ 6. Werbekraft.

Wie gering die werbende Kraft des Arguments zu sozialem Fortschritt auf seinem Heimatboden selbst ist, ja wie seine akti-

---

[1]) Frey, Zur Geschichte der Idee des internationalen Arbeiterschutzes 1900, S. 395.

[2]) Vgl. Braun, Das Rundschreiben des schweizerischen Bundesrats, betreffend den internationalen Arbeiterschutz 1889, S. 503.

[3]) Protokolle der internationalen Arbeiterschutzkonferenz 1890, S. 137.

[4]) Vgl. Cohn, Die internationale Konferenz zur Besprechung der Arbeiterschutzgesetzgebung 1890, S. 243.

[5]) Adler, a.a.O. S. 512ff.

[6]) Bücher, a.a.O. S. 66.

vistische Durchbildung oft geradezu eine Entfremdung dort zur Folge hatte, das ergibt sich bereits aus der bisherigen Darstellung seiner Entwicklung. Um so dringlicher erscheint die Frage, wie es auf die sozialpolitisch interessierten Kreise, die eigentlichen Träger der bewegenden Kräfte wirkt.

Die Arbeiterschaft, die mit ihren Motiven dem Argument im Verlauf seiner Geschichte häufig genug Hilfsstellung zu aktivistischer Anwendung bieten mußte[1]) und die sich ohnehin gern das alleinige Verdienst an der Initiative für unser Problem beimißt[2]), hat schon im Programm der Züricher Arbeiterschutzkonferenz die Unabhängigkeit der internationalen Sozialpolitik von diesem Argument proklamiert[3]). Wie richtig es war, damals beim Fontaine-Luzzatti-Vertrag durch etwaige handelspolitische Kompensationen eine Diskreditierung bei dieser Klasse zu befürchten[4]), das beweist deren Stellung gegenüber den im Namen des Arguments abgeschlossenen Abkommen. So schrieb Hoch-Hanau 1906, die „bürgerlichen Sozialpolitiker" fragten „bei jedem Fortschritt, den sie tun sollen, ob sie nicht etwa mit dem Unternehmerprofit in Konflikt kommen[5])" und Stadthagen erklärte am 9. Dezember 1908 im Reichstag mit deutlicher Spitze: „Man hat ja die Berner Konvention weniger mit Rücksicht auf einen Schutz der Arbeiter getroffen als mit Rücksicht auf die Industrie, indem man die internationale Vereinbarung der verschiedenen Staaten zum Schutz gegen Konkurrenz traf[6])." Aus diesem Grunde empfahl wohl auch neuerdings Graf Brockdorff-Rantzau, das internationale Arbeitsrecht „nicht immer nur als eine Einrichtung zum Ausgleich der kapitalistischen Konkurrenzmöglichkeit[7])" zu betrachten.

Aber auch auf seiten der Sozialreformer[8]) argwöhnte man früh, daß die Bereitschaft zur Sozialpolitik im Namen dieses Arguments nichts anderes als reaktionäre Heuchelei bedeutet mit dem Ziele, den nationalen Fortschritt zu unterbinden oder doch zu verlangsamen. Besonders Karl Bücher hat diesen Gedanken scharf hervorgehoben[9]) und auch Emil Frey scheint aus

---

[1]) Vgl. oben § 2.

[2]) Vgl. unten § 16.

[3]) Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz, Zürich 1897, S. 59.

[4]) Vgl. oben § 5.

[5]) Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge 1907, S. 95f.

[6]) Verhandlungen des Reichstags, Bd. 233, S. 6070.

[7]) Vgl. Manes, Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund 1919, S. 4.

[8]) Nicht zu vergessen sind hier auch die hemmenden Bedenken der Völkerrechtler gegenüber den utopischen Konsequenzen des Arguments, vgl. oben § 5.

[9]) Bücher, a.a.O. z. B. S. 66.

solchen Gefühlen heraus von den Gefahren „internationaler Stipulationen“ zu sprechen[1]). Wenn vollends Ernest Mahaim schreibt: „Cet argument est, au fond, un argument d'adversaires de la protection legale[2])“, so teilt er diese Auffassung mit jenen obengenannten optimistischen Sozialreformern, nur daß diese daraus allzu leicht häufig zu einer allgemeinen Verwerfung der internationalen Sozialpolitik, als nutzloser und dazu noch gefährlicher Erscheinung gelangen. Stephan Bauer berichtet: „Es gibt nicht wenig aufrichtige Freunde des sozialen Fortschritts, welche befürchten, es könnte im Falle des Gelingens dieses Versuches der Fortschritt des nationalen Schutzes durch internationale Bindungen gehemmt werden[3])“ und sieht sich dadurch gezwungen, eine Ehrenrettung der internationalen Sozialpolitik gegenüber diesem Argwohn zu unternehmen[4]).

Schon mit Rücksicht auf diese Stimmung konnte daher auch die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz von dem Argument nur mit äußerster Vorsicht Gebrauch machen. Zunächst jedoch benutzte es, wie bereits erwähnt[5]), das Internationale Arbeitsamt in seinem programmatischen Referat zu Basel 1901 als ein Kriterium zur Begrenzung seines Aufgabenkreises, wie es dann auch Ernst Francke gebraucht wissen wollte[6]). Als solches wurde es zuerst in der Frage der Bleifarben verwandt[7]), allein schon dabei zeigte sich, daß man dabei leicht etwas voreilig verfuhr, da sich später auch hier Konkurrenzinteressen ergaben[8]). Fernere Beispiele bieten u. a. die Verhandlungen über den Maximalarbeitstag[9]) und die Nachtarbeit Jugendlicher[10]), wobei wichtige Teile, so z. B. die Regelung der jugendlichen Nachtarbeit in offenen Verkaufsstellen, in Gast- und Schankwirtschaften und in kaufmännischen Kontoren, da nicht unter internationale Konkurrenzinteressen fallend, aus-

[1]) Frey, Zur Geschichte der Idee des internationalen Arbeiterschutzes 1900, S. 394.

[2]) Mahaim, a.a.O. S. 409.

[3]) Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 80.

[4]) Ebenda z. B. S. 101 u. 104.

[5]) Vgl. Schriften . . . Nr. 1, 1901, S. 161; vgl. oben § 3.

[6]) Francke, Internationale Arbeiterschutzverträge 1914, S. 64.

[7]) Vgl. z. B. Schriften . . . Nr. 3, 1904, S. 7 und Nr. 7, 1910, S. 62.

[8]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 106. — Die Washingtoner Konferenz von 1919 überläßt diese Fragen wieder einem „Vorschlag“ zu nationalen Maßnahmen. Vielleicht geht überhaupt die Unterscheidung zweier Formen von Beschlüssen (Art. 405 des Versicherungsvertrags), nämlich der eben genannten von „Entwürfen“ zu einem internationalen Abkommen z. T. auf das Argument zurück.

[9]) Vgl. Schriften . . . Nr. 6, 1909, S. 79ff.

[10]) Ebenda Nr. 7, 1910, S. 73ff.

geschieden wurden, wie auch die ganze Caissonarbeit[1]). Besonders die Heimarbeit, bei der man ähnliche Unterscheidungen traf[2]), machte den Mangel des Arguments auch als Kriterium deutlich: Sich trotz aller offensichtlichen sachlichen Notwendigkeit und auf die Gefahr heilloser Rechtszersplitterung hin dabei auf die Weltmarktindustrien beschränken zu müssen. Und doch „drängt sich bei einem Überblick über die Beschlüsse der Vereinigung die Wahrnehmung auf, daß hier einen immer breiteren Raum jene Fragen einnehmen, in denen von vornherein eine internationale Vereinbarung" — (N.B.! unter dem Gesichtspunkt des Argumentes) — „nicht beabsichtigt ist, weil die Betriebe, um die es sich dabei handelt, gar nicht im internationalen Konkurrenzkampf stehen[3])".

Fast leichter als diese Eierschalen des Arguments in formaler Hinsicht abzustreifen, gelang es der Internationalen Vereinigung, gestützt auf den sozialpolitischen Optimismus im eigenen Lager[4]), dasselbe inhaltlich zu überwinden. Bereits in der ersten Denkschrift zur Vorbereitung einer internationalen Arbeiterschutzkonferenz heißt es nämlich: „Weder das Verbot der Frauennachtarbeit noch die Beschränkung ihrer Arbeitszeit haben nachweislich den Export, insbesondere jenen von Textilfabriken nachteilig beeinflußt[5])." Der Bericht der Spezialkommission über die Arbeitszeit in ununterbrochenen Betrieben zählt die praktischen Erfolge verkürzter Arbeitszeit auf[6]) und von den beiden Denkschriften des Jahres 1913 bezeichnet die eine, wie bereits erwähnt, die Kostensteigerung als nur „augenblickliche[7])", die andere spielt vollends den Trumpf der optimistischen Sozialpolitik aus, wenn sie die Länder mit den höheren Löhnen und der niedrigeren Arbeitszeit als die des größeren industriellen Aufschwungs nachweist[8]). Aber bedeutete diese Abkehr vom Argument denn nicht eine Schwächung der Motivation internationaler Sozialpolitik? Im Gegenteil: sie mußte gerade um der Erhaltung der letzteren willen vollzogen werden. „Die Internationale Vereinigung hat von vornherein dieses Moment . . . bei ihren Beratungen in den Hintergrund treten lassen, denn sonst wäre ein

---

[1]) Vgl. ebenda Nr. 7, 1910, S. 184.

[2]) Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutz in den letzten 12 Jahren 1913, S. 29f u. S. 38ff. — Schriften . . . Nr. 5, 1907, S. 41ff., 86ff. u. 155; ebenda Nr. 6, 1909, S. 64ff. — Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 91.

[3]) Přibram, Die 6. Generalversammlung der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz 1911, S. 411.

[4]) Vgl. oben § 3.

[5]) Schriften . . . Nr. 4, 1905, II. 8. 10.

[6]) Schriften . . . Nr. 8, 1912, S. 162ff.

[7]) Vgl. oben § 4, Schriften . . . Nr. 9, 1914, S. 68.

[8]) Ebenda S. 119.

Vorwärtskommen unmöglich gewesen[1])." Darum also fehlt es besonders in jenen einladenden Denkschriften, weil es — einerlei ob zutreffend oder nicht — für eine Aufforderung zum Fortschritt durchaus untauglich erscheint.

An dieser Stelle enthüllt sich der zweite Januskopf des Argumentes: Nach der schwer prüfbaren Aufrichtigkeit seine nur den fortgeschrittenen Teil erfassende Zugkraft. Man denke nur an die spöttischen Worte, mit denen Franck die Initiative der Schweizer abtun konnte, wenn er sagte: „Die Herren haben zuviel konzediert und möchten das nun gern auch anderen aufnötigen und sich auf diese Weise die Möglichkeit schaffen durch Herabdrückung der allgemeinen Leistung, mit ihrer reduzierten Leistung wieder in Parität zu kommen den anderen gegenüber[2])." Es ist die praktische Antilogik des Arguments, welche zur Begründung internationaler Sozialpolitik gegenüber den rückständigen nur die eigene Konkurrenzunfähigkeit, und zwar eben wegen sozialpolitischer Belastung anzuführen hat. „Wie soll wohl", sagt v. Zwiedineck-Südenhorst mit Recht, „eine solche internationale Aktion auf die einflußreichen Industriellen der Auslandstaaten wirken, wenn die Vertreter der geschützten Industrie ihr Interesse damit begründen, daß die internationale Ausgestaltung der Sozialpolitik ihnen Erleichterung im Wettbewerb bringen soll, wenn sie jenen zurufen: Eine große Zahl eurer ausländischen Konkurrenten wird durch Sozialpolitik gelähmt, seht also doch zu, daß ihr dieselben Lasten übernehmt[3])" — „damit dieser euer Vorteil nicht länger wirksam bleibe[4])."

In einer solchen Zumutung spukt der Baconsche Geist[5]) der Handelsverträge des 18. Jahrhunderts, die auf dem Schaden des Partners den eigenen Nutzen aufbauen wollten, während den modernen wirtschaftlichen Vereinbarungen — und ihnen wären gerade nach dem Charakter des Arguments auch die sozialpolitischen beizuzählen — das Prinzip der Leistung gegen Gegenleistung zugrunde liegt, so daß Dochow von seinem Standpunkte aus teilweise deswegen zu einer neuen internationalrechtlichen Begriffskonstruktion gezwungen war[6]). „Damit für die umsonst gebotene Leistung der einen Staatengruppe eine Gegenleistung seitens der anderen erfolge, müssen auch hier interne Faktoren, muß ein nationales Interesse wirksam sein. Bloß um die Industrie

[1]) Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge 1907, S. 91.
[2]) Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. XXI, 1882, S. 68.
[3]) v. Zwiedeneck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 140.
[4]) Derselbe, Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung 1905, S. 25.
[5]) Vgl. Meitzel, Art. Bacon, Francis, im Wörterb. d. Volksw. I, 1911, S. 324.
[6]) Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge 1907, S. 12ff.

eines anderen Landes in ihrer Konkurrenzfähigkeit zu erhalten, wird kaum ein Staat die eigene Industrie belasten." So urteilt Julius Wolf[1]). Also entweder Einschaltung weiterer Motive — Georg Adler spricht wenigstens von Furcht vor „Degenerierung weiter Volksschichten[2])" — oder schließlich Anwendung von — machtpolitischen Zwangsmitteln[3]).

Entsprechenden Gefahren unterliegt deshalb auch die Durchführung der auf Grund des Arguments zustande gekommenen Verträge. „Nirgends liegt die Gefahr einer Umgehung der Vertragsnormen und die Verschleierung ihrer Nichtausführung so nahe, als gerade auf diesem Gebiete. Denn Nichterfüllung dieser Normen ist sehr geeignet, der Industrie des vertragsbrüchigen Staates einen Vorsprung in der Konkurrenz auf dem Weltmarkte vor jenen Staaten zu verschaffen, die den Vertrag loyal ausführen", sagt Lammasch[4]) und ganz ähnlich Evert: „Wo der internationale Vertrag am gewissenhaftesten eingehalten wird, ergibt sich leicht eine Schädigung der heimischen Industrie zugunsten derjenigen anderen Länder, in denen die Aufsicht allgemein oder gelegentlich, wie z. B. bei gewinnbringender Hochkonjunktur[5]), ‚nachsichtiger' gehandhabt wird[6])." Nur allzuleicht werden dabei die Unternehmer die Sabotierung der Durchführung als patriotische Tat hinzustellen vermögen.

Ist doch in Verbindung mit den übrigen Produktionsbedingungen eine Kostensteigerung durch Sozialreform bis zu völliger Lahmlegung der nationalen Produktion bei dieser Gedankenfolge keineswegs auszuschließen. Derartige Befürchtungen gelten auch noch für den Eklektizismus bezüglich der Reproduktionsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften gegenüber sozialpolitischen Maßnahmen. Entweder wird hier deren Differenzierung nach einzelnen Produktionszweigen nötig sein, was aber sowohl die Verschiedenheit der nationalen Interessen daran (etwa mit Ausnahme gewisser für alle unentbehrlicher „Hauptwirtschaftszweige[7])", hier z. B. der Textilindustrie) wie der allgemein moderne Zug nach Gleichmacherei häufig verhindern werden[8]); oder es steht eine ganz verschiedene Belastung der einzelnen Volkswirtschaften als Folge einer Nivellierung zu befürchten. Immer aber werden die ihrer Zusammensetzung nach

---

[1]) Wolf, Internationale Sozialpolitik 1889, S. 188.
[2]) Adler, a.a.O. S. 578.
[3]) Vgl. Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 419.
[4]) Lammasch, a.a.O. S. 54.
[5]) Vgl. oben § 5.
[6]) Evert, a.a.O. S. 773.
[7]) Vgl. Schmoller, Grundriß der Volkswirtschaftslehre II, 1919, S. 55.
[8]) Immerhin Unterscheidung der Übergangsfristen in der Frauennachtarbeitskonvention von 1906 (Art. 8); ferner überhaupt im Washingtoner Entwurf über Kindernachtarbeit (Art. 2).

ungeeigneteren Volkswirtschaften gegenüber den anderen bei der allgemeinen Notwendigkeit sozialen Fortschritts stets im ganzen ungünstiger abschneiden, zumal eine Differenzierung nach Kapitalausstattung, Rassenanlage usw. nur unter nationalen Gesichtspunkten als möglich erscheint[1]).

Aber auch für die wirtschaftliche und soziale Gesamtlage wäre mit dem Argument keineswegs eine endgültige Lösung der Frage gegeben: denn konsequent durchgedacht würde dann die Anwendung internationaler Sozialpolitik zu einer allgemeinen Verteuerung und damit doch wieder zu einer sozialpolitisch ungünstigen Konsumtionseinschränkung im internationalen Rahmen führen, so daß sich daraus für die Unternehmer einzig das solamen miseris einer, wenn eintretenden, so alle treffenden Absatzbeschränkung, für die Arbeiter nur der den übrigen Konsumenten bisher zufallende Anteil an den vorherigen billigeren Preisen als Plus gegenüber früher ergeben würde. Von diesem Gesichtspunkt aus ist es sehr wohl zu verstehen, wenn Julius Wolf[2]) schon der freien internationalen Konkurrenz durch ihre preissenkende Wirkung sozialpolitische Leistungen beimißt. Durch internationale Sozialpolitik im Sinne des Warenkonkurrenzarguments könnten demnach zwar „die Grenzen weiter hinaus geschoben[3])“, niemals aber beseitigt werden: der Rest bleibt — liberalistischer Pessimismus.

Denkt man so das Argument nach seinen älteren Prämissen zu Ende, so wird eingeräumt werden müssen, daß sich daraus für eine praktische Anwendung nicht gerade sehr hoffnungsvolle Perspektiven ergeben. Stellen wir es dagegen einmal auf sein ganz unbestrittenes Geltungsgebiet die Übergangszeit ein, so gewinnt es damit auch ein wesentlich anderes Ansehen. Aus seiner Propaganda verschwindet jetzt die Antilogik, da sich jetzt die Kontrahenten gegenseitig über eine gefährliche Übergangsperiode hinweghelfen wollen, um zu einer für alle infolge der allmählichen reproduktiven Auswirkung der Sozialreform besseren oder — gemäß einer Ökonomisierung der Sozialpolitik — zum mindesten der vorsozialpolitischen Zeit „wirtschaftlich“ nicht nachstehenden Zukunft zu gelangen. Deshalb fanden wir ja eben diese Art der Beweisführung auch bei der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, denn „insbesondere

[1]) Unter der derzeitigen machtpolitischen Konstellation brachten die Washingtoner Beschlüsse etliche nicht ungefährliche Ansätze dazu, so besonders der Entwurf über den Achtstundentag (Art. 9—13), während hinsichtlich der Produktionszweige nivelliert wird, wogegen sich z. T. die britischen Bedenken richten. Vgl. Internationales Arbeitsamt, Amtliche Mitteilungen, Bd. IV, 1921, Nr. 7, S. 2ff.

[2]) Wolf, a.a.O. S. 185ff.

[3]) Günther, Grenzen der Sozialpolitik, Soz. Praxis XXX, 1921, Sp. 411.

kann eine internationale Verständigung durch den Nachweis gefördert werden, daß die in einem einzelnen Staate bereits in Kraft stehende Maßnahme die Entwicklung der von ihr betroffenen Industrie nicht gehemmt, den Absatz ihrer Waren im Inland und im Ausland nicht eingeschränkt und der Arbeiterschaft erfreulichen Nutzen gebracht hat[1])".

Auch für die international-rechtliche Seite der Frage ergäbe sich unter diesem Gesichtspunkt eine bedeutende Erleichterung, da es sich dann weder um weitausschauende, der Handelspolitik widerstrebende Bindungen, noch um besonders scharfe Durchführungsmaßregeln mehr handeln könnte. Denn — und damit wäre dem Argument auch der Stachel der Unaufrichtigkeit genommen, ohne daß es deshalb seine glücklichste Eigenschaft aufgeben müßte: eine liberalistische Erscheinung, nämlich die freie Konkurrenz für Zwecke der Sozialpolitik ins Joch zu spannen — es vermöchte in dieser Gestalt die Unternehmer aus ihrer eigenen Logik heraus sozialpolitisch zu interessieren und würde sie jetzt trotzdem nicht zu jenem früheren absoluten Widerstand berechtigen, der schon in einer bloßen Verzögerung Gewinn sieht. Im Gegenteil: die durch sozialpolitische Maßnahmen hervorgerufenen technischen Fortschritte gewähren häufig, wie dies z. B. für das Phosphorverbot nachgewiesen ist[2]), gerade denjenigen Ländern einen wirtschaftlichen Vorsprung, welche die betreffende Reform am frühesten angenommen haben.

Vor allem aber vermögen sich dann Volkswirtschaften, die sich in wirtschaftlichem Aufstieg befinden, wegen bloßer Übergangslasten der Forderung nationaler Sozialreform nicht mehr mit dem Hinweis auf das Warenkonkurrenzargument zu entziehen, die nationale Tat bleibt hier vielmehr, wie das auch schon bei der deutschen Sozialversicherung z. B.[3]) tatsächlich der Fall war, als kühne Bahnbrecherin und als — lebendigstes Werbemittel. Und soweit nur diese wirtschaftlich führenden Staaten sich zu Reformen herbeilassen, werden sie schon um ihrer Unternehmer willen zur Beschreitung des internationalen Weges, der nunmehr auch von Kleinigkeiten eher entlastet erschiene, geneigt sein.

Freilich werden die schwächeren Volkswirtschaften, die hier wiederum doppelt als die Hauptträger des Argumentes auftreten, meist auch den geringeren politischen Einfluß besitzen, so daß

---

[1]) Francke, Der internationale Arbeiterschutz 1903, S. 32.

[2]) Vgl. Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 26, und schon in Schriften . . . Nr. 4, 1905, I, S. 24.

[3]) Vgl. Manes, Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund 1919, S. 29ff.

dann schließlich alles von dem sozialpolitischen Initiativwillen jener führenden Mächte abhängt, was auch an internationaler Sozialpolitik zu erreichen ist. Aber auch da, wo sich eine in weitestem Sinne ökonomische Normierung der Sozialpolitik nicht durchzusetzen vermag, wird das immer der Fall sein: die Konkurrenzfurcht der Starken wird erst die Anwendungsmöglichkeit bieten.

Für die effektive Wirksamkeit des Argumentes wird ja überhaupt weniger seine objektiv wissenschaftliche Begründbarkeit als vielmehr seine jeweilige subjektiv psychologische Einflußkraft bei den maßgebenden wirtschaftlichen und politischen, nationalen und internationalen Faktoren den Ausschlag geben und hier behält das Argument auch in seiner ursprünglichen Fassung seine nicht zu unterschätzende Bedeutung als einer der anpassungsfähigen Kompromisse, wie sie das tätige Leben häufig als seine wirksamsten Bewegkräfte aufweist. Die gefällige Art, mit der es eine Versöhnung der Extreme nationaler und internationaler Anschauungen verheißt, wird ihm in entscheidenden Fällen immer wieder mächtige Freunde zuführen.

Damit ist aber auch bereits angedeutet, wie schwer es ist, seine Wirksamkeit im bisherigen internationalen Arbeitsrecht eindeutig festzustellen, ganz abgesehen von den Verhüllungen der Diplomatensprache, die dem Argument je nach der Mentalität der Vertragsschließenden in sehr verschiedener Weise Ausdruck verleiht, wie schon ausgeführt wurde. Auch wird natürlich in Wirklichkeit kaum je ein Argument allein den Anstoß gegeben haben, so daß sich der Anteil der einzelnen Motive an der Rechtsbildung kaum bestimmen läßt.

Das Verhältnis der bilateralen Abkommen zum Warenkonkurrenzargument über die Reziprozitätsforderung hinweg wurde bereits kurz gekennzeichnet unter den Schutzformen; im übrigen steht hier als Motiv das zweite, das Wandererkonkurrenzargument im Vordergrunde. Eine Ausnahme macht hier besonders der Fontaine-Luzzatti-Vertrag, der in seiner Vielseitigkeit überhaupt die Keime für alle nur denkbaren Arten zu enthalten scheint, da hier, wie ebenfalls schon bemerkt, als Kompensation an Frankreich die italienische Garantie eines Ausbaues des dortigen Arbeitsrechts, besonders der dortigen Fabrikinspektion (Art. 4) und der Teilnahme an ferneren international-sozialpolitischen Maßnahmen (Art. 3) auftritt.

Die ersten multilateralen Schritte entsprachen ganz den Anfängen staatlichen Eingreifens überhaupt: Schutz des heranwachsenden Geschlechts und Abstellung besonders augenfälliger Auswüchse des Industrialismus. Daß bei solchen weitausschauenden und grundlegenden Fragen das Argument eine füh-

rende Rolle spielte, liegt nach dem Gesagten auf der Hand[1]). So schon nach den Berliner Erfahrungen von 1890[2]) beim Verbot der Frauennachtarbeit, für welches Großbritannien in Bern die lückenlose Beteiligung aller Konkurrenten zur Vorbedingung machen wollte[3]). Überhaupt spricht schon vieles in dem allgemeinen Auftreten einzelner Staaten, wie beispielsweise Belgiens, das seine Großindustriellen als Delegierte vorschickte[4]), deutlich für die Wirksamkeit des Arguments. England wiederum war, wie Charles Dilke nachweist[5]), bereits unter Chamberlains Führung, von seiner Geltung durchdrungen, zur Konferenz gegangen, leitete aber bezeichnenderweise erst nach dem parlamentarischen Siege seiner Arbeiter für den Diplomatenkongreß von 1906 daraus eine aktivistische Anteilnahme ab, die ihren Ausdruck besonders in dem britischen Antrag auf Schaffung einer Überwachungsinstanz mit außerordentlich weitgehenden Kompetenzen fand[6]), dem Frankreich aus ähnlichen Gefühlen heraus an die Seite trat[7]). Beide nahmen eine solche Kontrolle nur auf sich, weil sie dadurch einen anderen Konkurrenten, nämlich Deutschland, viel schwerer zu treffen hofften.

Als klassisches Beispiel eines dem Argument entstammenden Abkommens darf aber wohl die Phosphorkonvention vom 26. September 1906 betrachtet werden. Dem Gegenstand nach handelt es sich ja hier um eine grundlegende technische Umstellung eines ganzen Produktionszweiges[8]), aus dem sich die Art der Kontrolle ganz entsprechend den natürlichen Schutzformen des Argumentes selbst ergibt: Für den Außenhandel die Zollbehörden — „im Binnenverkehr haben die seltenen Versuche der Vertragsverletzung stets die geschäftlichen Konkurrenten zu ihrer Anzeige bewogen[9])". Aber bei den Verhandlungen darüber traten auch die Grenzen des Arguments deutlich zutage: hatte schon vorher die „beachtenswerte Kritik" eines „sachverständigen Unternehmers" (Sigmund Szana[10])) die Beteiligung aller „ver-

---

[1]) Vgl. dazu Francke, Sozialpolitik und internationales Arbeitsrecht 1920, S. 29.

[2]) Vgl. Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 4.

[3]) Vgl. Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge 1907, S. 71.

[4]) Vgl. oben § 1.

[5]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XV, 1906, Sp. 623f.

[6]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 122. [7]) Ebenda S. 123.

[8]) Vgl. oben § 5.

[9]) Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 9. Tatsächlich war dann auch als einzige Umgehung zu verzeichnen, „daß ziemlich ausgiebige ‚Proben' von Phosphorzündhölzern von einigen Staaten eingeführt werden" (Francke, Internationale Arbeiterschutzverträge 1914, S. 75).

[10]) Soziale Praxis, Bd. XIV, 1905, Sp. 480f.

tragsfähigen" Staaten als conditio sine qua non aufgestellt, so wurde — ganz abgesehen von dem Versuch Englands, Schwedens und Belgiens, nur eine Regelung, kein Verbot zuzulassen[1]) — jene extreme Forderung von Anfang an auch auf der technischen Vorkonferenz von 1905 vertreten[2]) und eine Reihe von Staaten (Großbritannien, Österreich, Ungarn, Schweden und Belgien[3])) machten ihren Beitritt zum mindesten von der Teilnahme Japans abhängig. Allein die damals in den Artikeln 3 und 4 eingefügte diesbezügliche Klausel[4]) scheiterte an dem dort mit Beendigung des russischen Krieges doppelt fühlbaren Bedürfnisse, die wirtschaftliche Stellung zu behaupten und auszudehnen[5]), so daß die Diplomatenkonferenz von 1906 von jener Bedingung Abstand nehmen mußte. Aus Gründen der Humanität traten trotzdem wenigstens sieben Staaten (Deutschland, Frankreich, Niederlande, Dänemark, Schweiz sowie Italien und Luxemburg), von denen die ersten fünf bereits den moralischen Mut zu nationaler Durchführung des Verbots besessen hatten, der Konvention bei und ihr größerer sozialpolitischer Optimismus erfuhr eine glänzende Rechtfertigung durch die, wie bereits erwähnt, damit gemachte Erfahrung, daß den sozialreformerischen Pionieren auch die Vorteile der technischen Priorität zugute kommen und ferner — ein bisheriger Haupteinwand —, daß auch das tropische Klima die Anwendung der phosphorfreien Zündhölzer erlaube[6]); praktische Erfolge, die den Beitritt vieler früherer Pessimisten bald nach sich zogen[7]).

Die Arbeiten der Vorkonferenz des Jahres 1913, die sich auf Verbot der jugendlichen Nachtarbeit und den Zehnstundentag für Frauen und Jugendliche erstreckte, standen, wie mit dem Hinweis auf die sie einleitenden Denkschriften der Internationalen Vereinigung teilweise auch schon hier angedeutet wurde, ihrer Natur nach in ähnlicher Beziehung zum Warenkonkurrenzargument wie das Frauennachtarbeitsverbot von 1906. Soweit darüber ein abschließendes Urteil möglich ist, da der Krieg ihre diplomatische Fertigstellung hinderte, darf hier wohl von einem gewissen lähmenden Einfluß des Arguments bezüglich Grad- und Übergangsbestimmungen gesprochen werden[8]), der vielleicht

---

[1]) Vgl. Frey, Die internationale Arbeiterschutzkonferenz in Bern 1905, S. 515.
[2]) Ebenda S. 514.
[3]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 406.
[4]) Vgl. Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge 1907, S. 65.
[5]) Vgl. Schriften . . . Nr. 5, 1907, S. 9.
[6]) Vgl. Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 6, sowie Mahaim a.a.O. S. 406.
[7]) Vgl. Tabelle in Schriften . . . Nr. 8, 1912.
[8]) Vgl. Pic, Droit international ouvrier 1913, S. 758ff.

sogar manchmal sich in der Tätigkeit der Internationalen Vereinigung selbst nachweisen läßt[1]).

Das Zurücktreten der Textilindustrie, die nach wie vor seine treueste Vertreterin blieb[2]), und die Anbahnung einer großartigen internationalen Produktionsteilung, besonders auch einer Arbeitszerlegung im Sinne Karl Büchers hat aber nach Stephan Bauer[3]) schon während dieser ganzen Periode das Argument im Vergleich zu seiner ersten Blüte gegenüber anderen in den Hintergrund gedrängt. Gerade dieser weltwirtschaftliche Prozeß fand durch den Weltkrieg seine Unterbrechung, und welche anderen Umstände dazu beitrugen, daß in seinem Gefolge das Argument eine Auferstehung feiern konnte, das wurde bereits festgestellt[4]). Daß die Versailler Friedensbestimmungen seine Wirksamkeit hauptsächlich in die dort vorgesehenen Garantien verlegt haben[5]), entspricht der Mentalität ihrer Verfasser und stellt sich als eine vergröberte Neuauflage des britischen Vorschlags von 1906 dar, denn dieser Teil des Friedensvertrags entstammt völlig angelsächsischem Geiste[6]). Eine klare Beurteilung der Tätigkeit der heutigen Weltarbeitsorganisation ist daher sowohl aus jenem Grunde, wie auch deshalb, weil hier fast alles noch im Fluß befindlich erscheint[7]), kaum möglich.

Wir sehen zunächst nur, daß das Argument hier ein Werkzeug politischer Macht wurde, während wiederum andere Motive — so vor allem die durchgehende Erschütterung der sozialen Lage selbst — die positiven Antriebe bildeten. Dieselben Unzulänglichkeiten des Arguments treten darum heute in noch verstärktem Maße hervor: Seine Einstellung auf Sachgüterproduktion bedeutet für die internationale Sozialpolitik dem Umfang nach eine sozialpolitischer Beurteilung wesensfremde Begrenzung gemäß dem Weltwirtschaftsmarkt; dem Inhalt nach eine unbefriedigende, letzthin pessimistische Allgemeinlösung; der Dynamik nach fatalistische Sterilität und innere Unwahrhaftigkeit oder bestenfalls die Macht einer Kompromißnatur, die bei anderen Faktoren Stütze und Halt sucht.

[1]) Vgl. Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutz in den letzten 12 Jahren 1913, S. 4ff.

[2]) Über das Vorgehen der deutschen Baumwollindustriellen, vgl. unten § 18.

[3]) Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 30ff.

[4]) Vgl. oben § 4.

[5]) Vgl. oben § 5.

[6]) Vgl. Fehlinger, Der künftige internationale Arbeiterschutz 1920, S. 387; vgl. auch das Verhalten der englischen Reeder gegenüber den Achtstundentag in Genua 1920 (Francke, Die zweite allgemeine Arbeitskonferenz des Völkerbundes, Soz. Praxis XXIX, 1920, S. 274).

[7]) Als Anhaltspunkte für das Argument könnten bisher meist nur Äußerlichkeiten dienen.

2. Abschnitt.

Der freie Wettbewerb der Arbeiter auf dem Weltmarkt.

(Das Wandererkonkurrenzargument.)

„Sehet, das Volk der Söhne Israels ist zahlreich und stärker als wir. Wohlan, wir wollen es mit weisem Vorbedacht unterdrücken, daß es sich nicht allzu sehr mehre, und, wenn ein Krieg gegen uns entstände, sich zu unseren Feinden schlage . . .“ Exodus I. 9f.

Kapitel I.

Allgemeine Grundlagen.

§ 7. Wesen.

Ein zweites Argument für internationale Sozialpolitik entstand da, wo die nationalen Verschiedenheiten der Konsumtions- und Distributionsbedingungen aufeinanderstießen: beim unmittelbaren Wettbewerb der Arbeitskräfte selbst auf dem Weltmarkte, wie ihn die Wanderungen hervorrufen. Derselbe Liberalismus, der die Gewährleistung einer Existenz für den einzelnen Staatsbürger verwirft, schafft in seiner wirtschaftlichen Entwicklung einen über die volkswirtschaftlichen Schranken hinausgehenden Bedarf an Arbeitskraft, ja oft teils dadurch, teils unmittelbar erst ein solches Angebot und zugleich die entsprechenden Verkehrsmöglichkeiten. Aber gerade an den kapitalistischen Hauptanziehungspunkten — sei es in Westeuropa mit seinen alten Kulturbedürfnissen, sei es im nordamerikanischen oder australischen Neuland mit ihren freiheitlichen Staatseinrichtungen und ihrer Seltenheitswertung der menschlichen Arbeitskraft erhebt sich auch alsbald ein sozialpolitisches Problem: Die hier teils ursprünglich, teils nach einer gewissen Konsolidierung der Verhältnisse bestehende Höhe der Lebenshaltung sieht sich beim freien Spiel der Kräfte durch die Zuwanderung tiefer stehender Schichten in ihrem Bestande bedroht, diese selbst in ihren Hoffnungen auf Angleichung nach oben betrogen.

Trafen die Wirkungen des internationalen Wettbewerbs der Produkte den Arbeiter, den Hauptgegenstand der modernen Sozialpolitik, nur mittelbar über den Unternehmer hinweg, so steht er hier als Anbieter der konkurrierenden „Ware“ Arbeitskraft selbst im Vordertreffen. Der standard of life der einheimischen Arbeiter wird einmal schon gefährdet durch die allgemeine Vermehrung des Angebots bei einer Invasion ausländischer Arbeitskräfte. Dazu kommt aber noch, daß die Einwanderer zu einer Unterbietung der Einheimischen im besonderen dadurch prädestiniert erscheinen, daß sie als Sendlinge der Orte „des

höheren sozialen und wirtschaftlichen Druckes[1])" in wirtschaftlich-konsumtiver Hinsicht anspruchslosere und in sozialdistributiver Hinsicht fügsamere Gewöhnungen aufweisen. Allein in dem Maße, wie schließlich der standard of life der Einwanderer in der freien Konkurrenz des internationalen Arbeitsmarktes zur Determinante für alle Arbeiter wird[2]), fühlen sich auch die Zugewanderten selbst in ihrer Erwartung, von der dortigen höheren Lebenshaltung mit zu profitieren, getäuscht, nachdem sie ohnehin gegenüber den Einheimischen eine Kürzung um den entstandenen Wanderungsaufwand — einerlei ob von den Wanderern selbst oder von ihren künftigen Arbeitgebern getragen — zu gewärtigen haben. Diese für beide Teile gefährliche Gesamtentwicklung erfährt aber vollends noch eine äußerliche Förderung in der schwächeren Stellung der Eingewanderten gegenüber dem fremden Recht.

Für den Arbeiter selbst besteht mehr als dieses eine Motiv[3]), um sein Interesse auf die soziale Stellung seiner Berufsgenossen anderer Nation auszudehnen, bei unserem Anlaß aber scheint das Wort: „Der Proletarier hat kein Vaterland!" greifbarste Deutlichkeit zu gewinnen. Und an jene Ideengänge anknüpfend, läßt denn auch gerade das Programm des ersten Arbeiterkongresses für internationalen Arbeiterschutz in Zürich vom Jahre 1897 dieses Problem anklingen[4]). Als in der Folgezeit die unmittelbare Mitwirkung der Arbeiterschaft in den Zweckverbänden für internationale Sozialpolitik teilweise in den Hintergrund trat, pflanzte sich die Erörterung dieser Frage auf den internationalen Sozialistenkongressen in Amsterdam 1904 und Stuttgart 1907 fort, besonders bei letzterem verbunden mit positiven sozialpolitischen Forderungen[5]), so Einführung von Minimallöhnen und unbedingte sozialrechtliche Gleichstellung des Einwanderers. Aber auch innerhalb der Arbeiterschaft kam es keineswegs zu einer einheitlichen Lösung: von den beiden Strömungen, die sich hinter jenen Beschlüssen verbergen, deren Begründung sich hauptsächlich auf dogmatische Gegnerschaft gegen „Reaktion" stützt, neigt nämlich nur der eine Typ — man könnte ihn den deutschen nennen — einer völligen Gleichbehandlung der Ausländer, d. h. ihrer unbeschränkten Zulassung und sozialen Assimilierung zu[6]), während vor allem die angelsächsische Arbeiter-

[1]) Nach Adam Smith (vgl. Oppenheimer, Großgrundeigentum und soziale Frage 1898, S. 95).

[2]) Über den internationalen Prozeß der Lohnbildung vgl. Oppenheimer, Die soziale Frage und der Sozialismus 1913, S. 55ff.

[3]) Vgl. Cohn, Über internationale Arbeiterschutzgesetzgebung 1890, S. 324 und unten § 16f.

[4]) Vgl. ebenda S. 121.

[5]) Vgl. Ellinger, Die Einwanderung ausländischer Arbeiter und die Gewerkschaften 1917, S. 367f.

[6]) Vgl. ebenda S. 371, aber auch hier finden sich Übergänge.

schaft dem Problem einen nationalen Protektionismus entgegengesetzt, indem den Ausländern insbesondere der Beitritt zu den einheimischen Organisationen erschwert, zum mindesten aber gewissen quantitativen (Massenimport) und qualitativen („Streikbrecher“, niedrige Rassen) Erscheinungen der Einwanderung Widerstand geboten wird. Die zwiespältige Haltung dieser Richtungen, die ganz ähnlich auch auf den Konferenzen der Gewerkschaftsinternationale (z. B. Kristiania 1907 und Budapest 1911) zutage trat, wird im einzelnen noch zu verfolgen sein; hier darf vor allem nicht vergessen werden, daß es die protektionistische Agitation der American Federation of Labor für die Analphabetenklausel[1]) war, welche die neue mit dem Weltkriege sich anbahnende Ära der internationalen Sozialpolitik, in der die organisierten Arbeiter die Führung übernahmen, inaugurierte. Bemerkenswerterweise haben die internationalen Gewerkschaftsprogramme von Leeds 1916 und Bern 1917 die Wanderungsfrage an die Spitze ihrer sozialpolitischen Entschließungen gestellt. Dabei konnte das Leedser Programm für unbedingte Gleichstellung plädieren, da es eine internationale Organisation der Wanderungen unter Beteiligung der Gewerkschaften sowie gewerkschaftliche Kontrolle über die Durchführung jener Gleichstellung vorsah. In Bern 1917 und ähnlich auf der ersten Nachkriegskonferenz daselbst 1919 wurden jene Pläne als unerfüllbar verworfen[2]). und deshalb nationalrechtliche Ausnahmen von der Einwanderungsfreiheit in gewissem Umfange anerkannt als Schutzmittel gegen sozialpolitische Nachteile unter grundsätzlicher Gleichberechtigung der Eingewanderten.

Für die Staatenwelt selbst bildete das Wandererkonkurrenzproblem nur einen kleinen Ausschnitt in den vielgestaltigen Zusammenhängen der Auswanderungs- und Fremdenpolitik und dieser trat darin um so mehr zurück, solange dort die Unternehmerinteressen maßgebenden politischen Einfluß besaßen. Der Kapitalismus mit seiner Steigerung der Produktion ins Unbegrenzte, seinem unmeßbaren Arbeiterbedarf und seiner Verkehrsorganisation begünstigt seiner ganzen Natur nach eine solche Konkurrenzbewegung auf dem Arbeitsmarkte[3]). Die Stärke seiner auf diese Weise errungenen wirtschaftlichen Erfolge rissen häufig die gesamte staatliche Wirtschaftspolitik in dieser Richtung mit sich fort. „Die Konkurrenz der Arbeiter gegen Arbeiter erfreut sich“ unter dieser Fahne „noch immer eines besonderen staatlichen Schutzes[4]).“ Meist bereiten hier zunächst nationale

[1]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 25f.
[2]) Ebenda S. 26f.
[3]) Vgl. Schippel, Internationale Arbeiterfragen und Handelspolitik 1917, S. 774.
[4]) Tönnies, Die Entwicklung der sozialen Frage bis zum Weltkriege 1919, S. 144.

Bedenken einen Umschwung vor. Allein erst die wachsende Macht der Arbeiterklasse rückt das Argument in den Vordergrund der Erwägungen, wobei es aber angesichts der doppelten Lösungsmöglichkeit, die von dorther erwartet werden kann, fraglich bleibt, welche Bedeutung das Argument dabei für internationale Sozialpolitik gewinnt.

Innerhalb der sozialpolitischen Verbände eroberte sich dieses Problem erst allmählich den ihm gebührenden Platz. Nachdem es früher nur gelegentlich gestreift worden war[1]), fand es auch im programmatischen Referat des Baseler internationalen Arbeitsamtes nur eine ungenügende Erfassung[2]). Zu gleicher Zeit hatte aber die Delegiertenversammlung der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz (1901) bereits das Wandererkonkurrenzargument für das Teilgebiet der Sozialversicherung wenigstens klar herausgestellt[3]). Um seine Ausdehnung auf weitere Zweige der Sozialpolitik haben sich besonders Valentini-Persini[4]) und Ernest Mahaim[5]) in der Folge verdient gemacht. Besonders wichtig für diese Entwicklung ist dann die Begründung der Internationalen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Jahre 1910 geworden. Unter der Einwirkung des gewerkschaftlichen Vorgehens erfuhr das Argument endlich in Stephan Bauers „Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft", der Friedensprogrammschrift der alten Organisation, seinen vollen systematischen Ausbau[6]).

Auch die „offiziellen Anlässe" geben jetzt dem Gesamtproblem Raum: Der deutsche Entwurf zu einem internationalen Arbeitsrecht im Friedensvertrag stellt sich auch in dieser Frage im wesentlichen auf den Boden der Gewerkschaften. Die Versailler Friedensbestimmungen selbst dagegen weisen entschieden mehr reaktionäre Züge sowohl hinsichtlich der Zulassung wie der Rechtsstellung auf, wenn sie normieren: „Die in jedem Lande über die Arbeitsverhältnisse erlassenen Vorschriften haben allen im Lande sich erlaubterweise aufhaltenden Arbeitern eine gerechte wirtschaftliche Behandlung zu sichern[7])." Immerhin erging von hier aus eine Anregung an das Washingtoner Weltarbeitsparlament von 1919, das sich in mehreren Beschlüssen[8])

[1]) Vgl. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. XXI, 1882, S. 67

[2]) Vgl. Schriften . . . Nr. 1, 1901, S. 164ff.

[3]) Vgl. Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutz in den letzten 12 Jahren 1913, S. 48.

[4]) Derselbe, Protezione e legislazione internazionale del lavoro 1909/10, vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 13 u. 28.

[5]) Mahaim, a.a.O. S. 118ff. [6]) a.a.O. S. 13—27.

[7]) Eckardt u. Kuttig, Kommentar zum Teil XIII des Friedensvertrags von Versailles 1920, S. 71, Art. 427, Ziff. 8.

[8]) Vgl. ebenda S. 120f. ein Entwurf und ein Vorschlag betreffs Arbeitslosigkeit.

damit beschäftigte, von denen einer ohne Berührung der Zulassungsfrage die Gleichbehandlung der Zugewanderten mit den Einheimischen zum Prinzip erhob[1]). Die internationale Auswanderungskommission der neuen Institution wollte auf ihrer Tagung vom 2. bis 11. August 1921 den Wortlaut jenes Beschlusses im angegebenen Sinne näherhin ausgedeutet wissen[2]). Eine konsequente Einstellung dem Argument gegenüber ist also auch dadurch noch nicht erreicht. Vor der letzten Grundfrage einer prinzipiellen Gleichstellung aller Staaten bzw. Rassen, wie sie das Institut de droit international bereits 1897 in einem „Projet de réglementation internationale de l émigration" postulierte[3]), ist man aber offenbar auch bei der Aufstellung der Tagesordnung für die jüngste Washingtoner Abrüstungskonferenz zurückgeschreckt[4]).

Hat doch auch die wissenschaftliche Kritik hier keineswegs die Möglichkeit wie beim Warenkonkurrenzargument, vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus eine im sozialpolitischen Sinne negative Lösung des Problems a limine abweisen zu können. Während es sich nämlich dort um einen national gegebenen Arbeiterstamm handelt, der schließlich sozialpolitisch erhalten werden muß, wenn nicht die ganze Volkswirtschaft darunter leiden soll, ist hier das Ausbeutungsobjekt eine fremde Arbeitskraft, an deren dauernder generativer Erhaltung die betreffende Volkswirtschaft um so weniger Interesse hat, je unerschöpflicher sich die Plethora ihrer Bezugsländer darstellt, so daß ihr endlich jene Energiequelle geradezu im Lichte des „freien Gutes" erscheinen kann, das seinem Wesen nach intensivste Ausnutzung verlangt[5]). Unter diesem Gesichtspunkt kann es für eine Volkswirtschaft immer „billiger" und „rentabler" bleiben, mittels rücksichtslosester Ausbeutung fremden Arbeitskraftsmaterials zu produzieren, als sich eine, wenn auch nur mit Übergangskosten verbundene sozialpolitische Heranbildung der heimischen Arbeitskraft zu leisten[6]), solange und soweit nur — und darin liegt bereits eine praktische Milderung der Theorie — der offene Weltmarkt an Arbeitsangebot und Produktenabsatz (letzteres schon wegen Minderung der Konsumtionsfähigkeit breiter Schichten des Inlands) gesichert erscheint. Man mag dabei an Franz Oppenheimers Wort denken: „So z. B. existiert der schweizerische, der

[1]) Vgl. ebenda S. 122, Vorschlag betreffs Gleichbehandlung der ausländischen und inländischen Arbeiter.

[2]) Internationales Arbeitsamt, Amtliche Mitteilungen, Bd. IV, 1921, Nr. 8, S. 7.

[3]) Vgl. Schätzel, Internationale Arbeiterwanderungen, ein weltwirtschaftliches Problem des Völkerbundes 1919, S. 67.

[4]) Vgl. Staatsanzeiger für Württemberg 1921, Nr. 219, S. 3.

[5]) Vgl. Wilbrandt, Ökonomie 1920, S. 32f.

[6]) Vgl. ebenda S. 124 und Schätzel, a.a.O. S. 75.

französische und vor allen Dingen der nordamerikanische Kapitalismus nur dadurch, daß die Länder des Großgrundeigentums ihm in Überzahl kapitallose Proletarier hinwerfen[1]." Über die bloße Wanderungsfrage hinaus[2]) zieht eine solche Auffassung weitere Kreise in einer Zeit, da die imperialistische Kolonisierung der Welt durch drei oder vier Hauptmächte bereits Europas Herzstück ergriffen hat.

Aber gerade auf dieser Stufe zeigt sich auch schon deutlich die Brücke zu den national-sozialpolitischen Forderungen der dortigen Arbeiterschaft. Denn zum mindesten haben die einheimischen Arbeiter ihren mittelbaren Anteil am wirtschaftlichen Gesamtaufschwung ihres Staates. Dazu kommt aber noch, daß jene Entwicklung stets eine Grenze darin finden wird, daß eine Volkswirtschaft zu erheblichen Teilen auch qualitative Anforderungen an die Arbeitskräfte stellt, wozu sie sozialpolitischer Maßnahmen nicht wird entraten können. Wenn es nun eine notorische Tatsache ist, daß die zugewanderten „Hands" schon automatisch den einheimischen die besseren Stellungen überlassen[3]), daß sich der fluktuierende (internationale) Teil des Angebots am leichtesten als „vertretbare" ungelernte Arbeit rationell — etwa auch börsenmäßig[4]) — organisieren läßt, so ist von hier aus nur ein Schritt zu sozialrechtlicher Privilegierung der Einheimischen nach ähnlichen Gesichtspunkten, wozu auch bereits Ansätze zunächst besonders bei öffentlichen Arbeiten[5]) bestehen. Eine Rettung der nationalen Kulturpolitik scheint jedenfalls auf diesem Wege möglich.

Eine Würdigung des Arguments nach Inhalt und Umfang seiner Motivkraft muß aber gerade deshalb über eine bloße Anlehnung an seine innere Geschichte hinausgehen und einen systematischen Aufbau aller seiner Anwendungsmöglichkeiten wenigstens in großen Umrissen versuchen; und um zu einer scharfen Heraushebung seiner Grundprobleme zu gelangen, wird dabei der Weg einzuschlagen sein, der von seinen elementarsten Erscheinungen zu den einzelnen Sonderfragen führt: also vom Problem der internationalen Freizügigkeit zur sozialrechtlichen Gleichbehandlung im einzelnen, zuletzt etwa in der Sozialversicherung. In Wirklichkeit scheint allerdings auf den ersten Blick die Entwicklung in umgekehrter Richtung verlaufen zu sein: Sonderverträge über Sozialversicherung stehen historisch an der Spitze des internationalen Arbeiterrechts unter den Kultur-

[1]) Oppenheimer, Die soziale Frage und der Sozialismus 1913, S. 57.
[2]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 76f.
[3]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 123.
[4]) Vgl. Sartorius v. Waltershausen, Die Wanderarbeit als weltwirtschaftliches Problem 1911, S. 83ff.
[5]) Vgl. unten § 10.

staaten. Sieht man aber näher zu, so geht doch auch in der empirischen Entwicklung des Zusammenlebens der Völker die Betrachtung dieser Fragen vom allgemeinen zum besonderen: Daß es gerade an jenen letzten und äußersten Entfaltungsstellen zu angleichender Internationalrechtsbildung kam, darin liegt schon zu einem guten Stück die Beantwortung der Gesamtfrage mitenthalten.

Die Wirkung des Arguments dem Umfang nach: ob nur auf Fremdenrecht bzw. dessen zwischenstaatliche Bindung beschränkt oder ob von international-sozialpolitischer Bedeutung in einem weiteren Sinne durch Beeinflussung der nationalen sozialrechtlichen Gesamtsysteme, — wird sich auf den einzelnen Stufen gleichzeitig nachweisen lassen.

§ 8. Anlässe und Arten der Wanderbewegung.

Auch wenn das Argument schließlich nur die Wandernden selbst mit sozialpolitischen Wirkungen zu ergreifen vermöchte, so bliebe ihm noch immer eine hervorragende Bedeutung in einer Epoche, die einen Wandererstrom von nie gesehener Stärke hervorgebracht hat[1]) und deren neueste Entwicklung ganz dazu angetan erscheint, jene Erscheinung noch zu steigern. Schon im Hinblick auf diese Tatsachen wird sich eine Vorfrage nach den Anlässen und Arten der modernen Wanderbewegung, also eine vertikale Gliederung des Stoffes nicht umgehen lassen.

Bei einer Untersuchung der Ursachen der modernen Auswanderung ist zunächst zu bemerken, daß auch in der neuesten Zeit das politische, religiöse und nationale Emigrantentum keineswegs ausgestorben ist[2]) — Beispiele wie Rußland, Irland und die abgetretenen deutschen Gebiete beweisen das zur Genüge. Auch heute noch gilt das bekannte Wort Sadlers: „Es ist kaum möglich, irgendeine Ursache zu denken, welche die Handlungen menschlicher Wesen beeinflußt, die nicht auch zugleich auf die Auswanderung der Menschen Einfluß genommen hätte[3]).“ Vieles davon, wie etwa Gewohnheit, besonders Beziehungen zu früher Abgewanderten u. dgl. liegt bereits auf der Linie individuell subjektiver Entschließungen[4]) und scheidet daher für eine sozialpolitische Betrachtung der Gesamterscheinung aus, anderes über-

---

[1]) Vgl. Goetsch, Art. Auswanderung in Elsters Wörterbuch der Volkswirtschaft 1911, I, S. 302; schätzt die Zahl der europäischen Auswanderer seit Ende des 18. Jahrhunderts auf etwa 50 Millionen.

[2]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 31f.

[3]) Vgl. Loening, Art. Auswanderung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 1909, II, S. 274.

[4]) Vgl. Sartorius v. Waltershausen, Die Wanderarbeit als weltwirtschaftliches Problem 1911, S. 160.

steigt unseren Rahmen, der gemäß der Einstellung des Arguments im wesentlichen nicht über Lohnarbeiter hinausgreift.

Die für unser Gebiet entscheidende wirtschaftliche Seite steht aber auch tatsächlich unter den Wanderungsursachen heute wieder durchaus beherrschend im Vordergrunde. Hier gilt das bereits erwähnte allgemeine „Gesetz": „Die Menschen strömen vom Orte des höheren sozialen und wirtschaftlichen Druckes zum Orte des geringeren sozialen und wirtschaftlichen Druckes auf der Linie des geringsten Widerstandes[1]." Das Spannungsverhältnis zwischen Arbeitsleistung und -erfolg als Ursache[2]) führt den Arbeiter den Ländern der höchsten Lebenshaltung zu[3]); dabei „Erfolg" im allgemeinsten sozialpolitischen Sinne verstanden, wie etwa bei der Bergflucht der europäischen Arbeiter zur Achtstundenschicht Nordamerikas[4]). Bereits 1897 wies Decurtins darauf hin, daß solche Bewegungen „zu periodisch konvulsiven Zuckungen und Störungen auf dem Gebiete der nationalen Industriearbeit führen müssen[5])" und zum mindesten für die Produktion der Abwanderungsländer ergibt sich hieraus schon ein Motiv zu internationaler Angleichung der Sozialpolitik.

Die Gegenseite schreckt heute unter der Herrschaft des Kapitalismus nicht mehr so leicht das Gespenst der Übervölkerung, ein schwerer denn je festzulegender Begriff, mit welchem man früher gerade gegenüber der Wandererscheinung gerne operierte. Die Strömung geht heute vielmehr häufig geradezu von schwach zu stark bevölkerten Ländern, wo sich unter dem Zeichen der kapitalistischen Konzentration die Produktionsmittel in Brennpunkten zusammenballen, welche dann unmeßbare Energiemengen an Arbeitskraft ansaugen, um die Rente und damit wiederum die Produktion selbst zu steigern[6]).

Diese Bewegung wird um so eher vom Kapital selbst in großem Maßstabe — ähnlich dem Sklavenhandel, der seine Fortsetzung in der Kontraktarbeit findet — zielbewußt organisiert, als jenem auch die dazu nötigen Verkehrsmittel entstammen und gerade die Erfahrungen des Weltkriegs eröffnen auf diesem Gebiete neue, kaum zu überblickende Zukunftsmöglichkeiten, zumal die Monopolstellung einiger Volkswirtschaften gleichzeitig eine weitere Vertiefung erfahren hat[7]). Eben darin aber, im „kapitalistisch organisierten Massenbezug ausländischer Arbeiter[8])" erblicken

---

[1]) Vgl. oben § 7 a.a.O.
[2]) Vgl. Goetsch, a.a.O. S. 294.
[3]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 35.
[4]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 80.
[5]) Vgl. Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich 1897, S. 121.
[6]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 74f.
[7]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 5ff.
[8]) Vgl. Hugo Poetsch, nach der Metallarbeiterzeitung 1911, Nr. 48.

die Gewerkschaften immer wieder[1]), und mit ihnen auch besonnene Sozialpolitiker[2]), den Kern des ganzen Problems.

Das Schlimmste daran ist die Tatsache — und hierin liegt ein Moment, nach dem auch die kapitalistische Wirtschaft sich temporären Übervölkerungserscheinungen ausgesetzt sieht —, daß sich erfahrungsmäßig das alles unter dem launischen Zepter der Konjunktur vollzieht[3]). Wie Depression auf der einen Seite die Auswanderung hervorruft, so führt „der durch die Steigerung der Produktion in der Hochkonjunktur entstehende Arbeitermangel in Westeuropa und Amerika zu jenem Exodus von Süd- und Osteuropäern, der zur Steigerung der Spezialisierung auch dieser letzteren und daher zu seiner Perpetuierung führt[4])". Wie aber, wenn, wie das häufig genug gerade nach starkem Wandererzuzug vorkommt[5]), die Lage plötzlich umschlägt und an Stelle des Bedarfs Arbeitslosigkeit tritt? Die Zugewanderten werden dann doppelt hilflos im fremden Lande stehen und bestenfalls unter rücksichtslosester Ausnutzung ihrer Zwangslage beschäftigt werden, um die anspruchsvolleren Einheimischen desto empfindlicher die Folgen der Krise tragen zu lassen[6]).

Unter den einzelnen Formen der Wandererbewegung stellen sich diese den Anlässen entnommenen sozialpolitischen Probleme allerdings in sehr verschiedenem Grade dar. Auf der Grenze zwischen dem indirekten Konkurrenzfall des Warenargumentes und dem unmittelbaren des Wandererarguments stehen die sog. „Werkwanderer", welche von einem fremden Unternehmer zur Erfüllung eines ganz bestimmten Auftrags im anderen Lande beschäftigt werden. Ähnlich verhält es sich mit den übergreifenden Betrieben, welche zum Teil aus technischen Gründen an den Landesgrenzen nicht Halt machen, wie z. B. Eisenbahn[7]) und Binnenschiffahrt[8]) beide jedoch wichtig genug, um zu zwischenstaatlichen Erörterungen zu zwingen. Von unmittelbarerer Bedeutung für unsere Frage ist dagegen der Wohnverkehr, wie er sich beispielsweise an der belgisch-französischen Grenze abspielt, da hier schon ein kleiner Lohnunterschied genügt, um die Wanderung zu veranlassen[9]), was für den höherstehenden Arbeiter eine

[1]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 367.
[2]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 121f.
[3]) Vgl. Loening, a.a.O. S. 274.
[4]) Vgl. Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 32.
[5]) Vgl. Francke, Anfänge eines internationalen Arbeiterrechts 1914, S. 30f. und Sartorius v. Waltershausen, a.a.O. S. 159.
[6]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 371.
[7]) Vgl. Hein, a.a.O. S. 63ff.
[8]) Z. B. Gothein, Über die Arbeitszeit in der deutschen Binnenschiffahrt, vgl. Soziale Praxis, Bd. XV, 1906, Sp. 762.
[9]) Mahaim, a.a.O. S. 122.

ganze Reihe nachteiliger Folgen haben kann. Nicht weniger gefährlich zeigt sich dieselbe in breitere Dauer übertragene Erscheinung: Die Saisonwanderung, welche durch die Anspruchslosigkeit ihrer Träger für den Augenblick wie hinsichtlich ihrer Gesamtexistenz der einheimischen Arbeiterschaft in gewissen Produktionszweigen geradezu den Rest geben kann, wie neben ähnlichen Vorgängen in Österreich und Frankreich unser heimatliches Beispiel der „Sachsengängerei“ zur Genüge lehrt.

Die charakteristische Form der modernen Wanderbewegung aber ist die Zeitwanderung im engeren Sinne, wo der Wanderer nur für die Zeit der Gebrauchsfähigkeit seiner Arbeitskraft im Auslande weilt, um nachher wieder heimzukehren. Vielleicht zunächst nichts anderes als ein Zugeständnis, welches der Kapitalismus an den Nationalismus zu machen hatte, damit der Gefahr einer gänzlichen völkischen und kulturellen Bevölkerungsverschiebung[1]) ein Riegel vorgeschoben würde. Allein in ihrem Verlauf, nach welchem es sich dabei schließlich nicht mehr um den Menschen als Ganzes sondern nur noch um seine Eigenschaft als Energiequelle handelt, führt sie zur Möglichkeit einer „Abstraktion der menschlichen Arbeitskraft von ihrem Träger[2])“, welche für die kapitalistische Denkart selbst einen höchsten Triumph bedeutet. Teils ist es die nackte Not, teils sind es klimatische oder wiederum nationale Gründe, welche das Einverständnis des Arbeiters selbst mit dieser Art von Wanderung erzielen. Die Wanderer wenden sich jetzt nach den Ländern höherer Lebenshaltung nicht mehr zwecks Angleichung, sondern um dort entsprechend ihrer geringen Bedürfnisse das für eine in Aussicht genommene Rückwanderung nötig werdende Rentenkapital ersparen zu können, in der die ganze Bewegung begünstigenden Einsicht, daß ein solches in ihrer Heimat den höheren Wert zu haben pflegt[3]). Während dabei das Einwanderungsland sich durch die ihm verbleibende Arbeitsleistung schadlos hält, macht eine derartige wirtschaftliche und soziale Bereicherung mit Kapital und selbständigen Existenzen sowie die Erhaltung des nationalen Bevölkerungsstammes auch die Ursprungsländer dieser Erscheinung keineswegs abgeneigt[4]).

Für jene hat das ohnehin wertvollere Produkt der Arbeit auch relativ die größere Bedeutung, für diese das ihnen zufließende Kapital. Aus solchen Gründen hat die Zeitwanderung hüben und drüben begeisterte Anhänger[5]) und fand beispielsweise auch im deutsch-russischen Friedensvertrag vom 3. März

---

[1]) Wie sie bei einer entsprechenden Dauerwanderung drohen kann.
[2]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 75.
[3]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 35ff.
[4]) Ebenda S. 39f.
[5]) Vgl. Sartorius v. Waltershausen, a.a.O. S. 167.

1918 in seinen Artikeln 1 und 12 eine ausdrückliche Sanktionierung[1]).

Allein ganz abgesehen davon, daß die Zeitwanderung durch Begründung eines Rentnertums im Auswanderungslande dort zum Anlaß sozialer Schwierigkeiten werden kann, haftet ihr bei einer sozialpolitischen Betrachtung vor allem der Mangel an, daß hier alles auf die Lohnfrage abgestellt ist. Da der fremde Arbeiter an den Vorzügen einer dortigen aufs Ganze und auf die Dauer berechneten Sozialpolitik keinen Anteil und deshalb auch kein Interesse haben kann, beschränkt sich sein Streben auf möglichste Beschleunigung seiner Kapitalansammlung. Das ruft gegen die Zeitwanderung schon grundsätzliche Bedenken wach in Erinnerung an das Wort von Friedrich Albert Lange: „Unbedingt verwerflich ist eine solche Unternehmung nur dann, wenn sie darauf berechnet ist, durch materielle Vorteile den Arbeiter wieder mit seinem bisherigen Zustand der Unwissenheit und Unterwürfigkeit auszusöhnen[2]).“ Aber die Folgen dieser Einseitigkeit treffen ja auch den einheimischen Arbeiter, der sich mit allen seinen übrigen (nicht auf die Lohnhöhe gerichteten) sozialpolitischen Forderungen einer radikalen Unterbietung hoffnungslos preisgegeben sieht. Zudem wird das vermehrte Angebot auch den Lohn selbst keineswegs in günstiger Richtung beeinflussen, so daß endlich auch von den Einwanderern nur die einschränkungsfähigsten Schichten an Ersparnisse denken können[3]).

Daraus ist ohne weiteres ersichtlich, daß gerade in jener modernsten Erscheinung der Wandererbewegung auch die für uns entscheidende Frage des sozialen Abstandes der Einwanderer gegenüber den Einheimischen eine noch erhöhte Bedeutung gewinnen muß. Nach den sozial-ethnologischen Unterschieden läßt sich hier geradezu eine sozialpolitische Gefahrenkurve aufstellen: Eine je höhere Lebenshaltung der Einwanderer mitbringt (oder, wie das aber im allgemeinen weit eher die Dauerwanderung begünstigt, sich aneignet), desto langsamer vollzieht sich notwendig der Ersparungsprozeß, desto mehr wird er aber auch teils schon deswegen, teils eben wegen seiner höheren sozialen Gewöhnungen sich den sozialpolitischen Interessen der Einheimischen nach Grad und Art nähern.

Umgekehrt ergibt sich daraus bezüglich des Lohnes ceteris paribus eine „Differentialrente[4])“ zugunsten der tieferstehenden Lebenshaltungen. „In den Vereinigten Staaten haben die eingeborenen Amerikaner den höchsten standard of life. Ersparung

[1]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 55.
[2]) Lange, Die Arbeiterfrage 1879, S. 381.
[3]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 24f.
[4]) Sartorius v. Waltershausen, a.a.O. S. 161.

ist aber auch ihnen im allgemeinen möglich, wie das häufige Aufsteigen von der Lohnarbeit zu der unternehmenden Klasse beweist. Dann folgen zweitens die Engländer, Schotten, Deutschen, Franzosen, Skandinavier, drittens die Irländer, Russen, österreichisch-ungarischen Slawen, viertens die Italiener, Griechen, fünftens die Japaner und Chinesen[1]). Je niedriger die Lebenshaltung, desto größeren Anreiz übt demnach die Zeitwanderung aus, wie denn auch die vier letztgenannten Nationen erfahrungsgemäß als die typischen Zeitwanderungsvölker aufzutreten pflegen[2]). Somit erscheint aber gerade die Zeitwanderung als Förderin des höchsten sozialpolitischen Konkurrenzdruckes im Sinne des Arguments, in dem sie gerade diejenigen Elemente bevorzugt, welche die einseitigsten und flüchtigsten sozialpolitischen Interessen mit der größten Drückbarkeit verbinden, bis herab zum Mozambiqueneger, der sich schon nach einem Jahre härtester und erniedrigendster Transvaalarbeit daheim zwei Weiber kaufen kann, um fortan in seinem Sinne „privatisieren" zu können[3]), wahrlich sowohl für ihn wie für seinen etwaigen Konkurrenten, wie endlich für die gesamte menschliche Gesellschaft nach wirtschaftlicher Leistung und sozialem Erfolg ein gleich herrliches Ergebnis.

Im allgemeinen vermögen sich also bei dem von den modernen volkswirtschaftlichen Verhältnissen ausgebildeten Wanderungstypus nur Rasse und bestenfalls noch Kultureigenart rein zu erhalten, während der soziale standard unter einer Form wie der Zeitwanderung, wo die Höhe der Lebenshaltung im umgekehrten Verhältnis zur Wanderungsfähigkeit steht[4]), auf beiden Seiten ungleich schwereren Gefahren unterliegt. Gerade von jenen äußersten Punkten entzündet sich aber die praktische Vorfrage dieses Problemkomplexes, die Frage der internationalen Freizügigkeit, mit der wir zugleich an die Durchsetzungsmöglichkeiten internationaler Sozialpolitik als Ausfluß des Arguments heranzutreten beginnen.

§ 9. Internationale Freizügigkeit als Vorstufe.

Der auf naturrechtlich-liberalistischen Füßen stehende Grundsatz der internationalen Freizügigkeit muß im Rahmen jenes Wirtschaftssystems zunächst notwendig auch ein Postulat der Sozialpolitik bilden, denn hier ist „die Grundlage jedes Arbeiterschutzes, das Recht des Arbeiters, seine Arbeitskraft

[1]) Ebenda.
[2]) Vgl. Goetsch, a.a.O. S. 317.
[3]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 72.
[4]) Jenes mehrfach erwähnte „Gesetz" von der Abstoßung der Orte des höheren sozialen und wirtschaftlichen Druckes erfährt somit eine verschärfte Bestätigung von der anderen Seite her.

dort zu verwerten, wo er Beschäftigung findet. Dieses Recht schließt das der Aus- und Einwanderung, sowie der Niederlassung in jedem Lande ein[1])". Nachdem sich jedoch bei der Durchführung jenes Grundsatzes einmal unser Konkurrenzproblem schärfer herauszubilden begann, verbündete sich auch hier, ähnlich wie bei den Schutzformen des Warenkonkurrenzargumentes, das sozialpolitische Interesse bald mit einem nationalistischen Protektionismus, um durch eine Einschränkung der Freizügigkeit die ganze Frage schon in ihrer Entstehung zu unterdrücken. Natürlich sieht sich durch die Beseitigung der Grundlage „Freiheit" das Argument auch schon in seinem vollen positiven Auswirkungsmöglichkeiten gehemmt, da es zu internationaler Sozialpolitik im Sinne sozialpolitischer Angleichung in diesem Falle gar nicht kommt. Für unsere Betrachtung trägt daher die sozialpolitische Einstellung zur internationalen Freizügigkeit eigentlich nur den Charakter einer Vorstufe. Allein eben die in diesem Zusammenhang auftretende Umgehungsmöglichkeit des Arguments und die sich zugleich entfaltende Bedeutung der internationalen Machtbeziehungen enthält die grundlegenden Züge für dessen Bewertung.

Bereits in der Politik der Auswanderungsländer, zu welchen bisher hauptsächlich die Staaten des südlichen und östlichen Europas sowie des südlichen und östlichen Asiens zählen, zeigen sich derartige Erscheinungen, obwohl die Auswanderungsfreiheit im Prinzip heute auf viel festerem Boden steht. Wirtschafts- und bevölkerungspolitische Gründe, die an dieser Stelle nicht näher zu erörtern sind[2]), führten die Staaten zu einer Auswanderungspolitik, welche, soweit sich die Auswanderungen durch erhöhte Rohstoffzufuhr, d. h. vermehrte Arbeitsgelegenheit in der Heimat nicht schlechthin ersetzen ließen[3]), in eigenen Kolonien nationale Wanderungsziele zu schaffen oder den Strom wenigstens auf solche Länder hinzulenken sucht, die in einer gewissen wirtschaftlichen Abhängigkeit zum Mutterlande zu erhalten sind und „in dem die Ausgewanderten sich nicht allzu rasch der Bevölkerung ihrer neuen Heimat assimilieren[4])," — Gedanken, wie sie schon Friedrich List zu verschiedenen Malen ausgesprochen hat[5]), all das liegt offenbar ganz auf der Linie eines machtpolitischen Nationalismus, der auch in sozialpolitischer Hinsicht rein nationale Zwecke

---

[1]) Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919, S. 11.

[2]) Besonders etwa: Verlust des Erziehungskapitals und der mitgenommenen Vermögenswerte, der Verteidigungs- und Arbeitskraft selbst.

[3]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 5ff.

[4]) Goetsch, a.a.O. S. 301.

[5]) Vgl. List, Das nationale System der politischen Ökonomie, herausg. v. Waentig 1920, S. 544ff.

verfolgt, sich aber nur in dem Maße Geltung zu verschaffen mag, als eben der Auswandererstaat, der an Macht überlegene ist; so konnte gegenüber südamerikanischen Staaten Italien durch Auswanderungsverbote[1]) seine sozialpolitische Auswanderungspolitik durchsetzen. Anderseits läßt aber jener nationalistische Protektionismus auch die mittelbaren international-sozialpolitischen Rückwirkungen der Wanderungen auf das Mutterland häufig nur in stark abgeschwächter Form Einfluß gewinnen: sowohl eine soziale Differenzierung durch die Heimkehrenden wie die Verringerung des Arbeitsangebots verlieren an dynamischer Bedeutung bei einer Politik, die naturgemäß meist sozialpolitisch tieferstehende Wanderungsziele aufstellt und diese zugleich auch dem einheimischen Kapital erschließt — kurz: das ganze soziale Schicksal eines Landes bleibt bei diesem System viel mehr in den Händen seiner jeweiligen Staatsleitung.

Noch weit schroffere, einseitig nationalistische Ergebnisse fördert aber das Verhalten der Einwanderungsländer zutage, die sich besonders aus Westeuropa, dem ganzen Amerika und den den gemäßigten Breiten angehörigen Teilen des britischen Imperiums zusammensetzen. Mit der modernen Wirtschaftsentwicklung — vollends ausgeprägt in den neuen Weltteilen mit ihrem ursprünglichen Menschenmangel — wurde die Zuwanderung oft geradezu zur Vorbedingung einer vollen wirtschaftlichen Entfaltung überhaupt und deshalb finden wir an ihren Brennpunkten auch anfangs eine die Einwanderung häufig positiv begünstigende Politik, welche bald in mittelbaren Maßnahmen wie Reisevergünstigungen (so bis zum Kriege z. B. in Österreich[2])) oder Erleichterungen in der Erwerbung der Staatsangehörigkeit (z. B. in Frankreich[3])), bald aber auch in eigentlichen Subventionen (wie noch vor nicht allzu langer Zeit teilweise in Südamerika, in Sibirien und einigen englischen Dominien[4])) sich kundtut, so daß man schließlich von einem regelrechten Konkurrenzkampf um die internationale „Ware" Arbeitskraft sprechen kann[5]). Die Folge davon war im ganzen, daß nach immer weiter abliegenden Schichten gegriffen werden mußte und die dadurch eintretende Zuspitzung des national- und sozialpolitischen Problems im Verein mit der Erstarkung der politischen Macht der ansässigen Arbeiter führte eine allmähliche Wandlung in der Einwanderungspolitik herbei. Nachdem sich die Stimmung der Arbeiterschaft zuerst

---

[1]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 25.
[2]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 368.
[3]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 21.
[4]) Vgl. Sartorius v. Waltershausen, Art. Einwanderung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 1909, III, S. 767.
[5]) Vgl. ebenda S. 766.

häufig durch gewaltsame Mittel Luft gemacht hatte[1]), schlug sie unter Leitung der aufstrebenden Organisationen bald legalere Wege über Presse, Parlament usw. ein[2]), um endlich etwa in einer so fulminanten Proklamation zu gipfeln, wie sie beispielsweise in der Neuyorker Volkszeitung vom 12. April 1902 zum Ausdruck kommt, wenn es da heißt: „Jeder Arbeiter weiß, daß es für ihn gar nicht darauf ankommt, ob der allgemeine Reichtum des Landes durch die Chinesenarbeit zunimmt, sondern einzig darauf, wie diese Chinesenarbeit auf seine Arbeitsgelegenheit und auf seine Lebenshaltung wirkt. . . . Die Aufgabe der Arbeiter ist es, sich ihrer Haut zu wehren[3]).“ Infolgedessen beginnt sich heute auch in der öffentlichen Meinung unter der Führung „ernst zu nehmender Sozialpolitiker[4])“, auch in Verbindung mit anderen protektionistischen Gründen[5]) bei Erwägung der Einwanderungsfrage die Schale allgemein zugunsten der nationalen Arbeiterinteressen zu senken, so ganz abgesehen von der neuen Welt in England[6]) und Frankreich[7]) schon seit Beginn des Jahrhunderts, in Deutschland[8]) besonders unter dem Eindruck der Kriegserlebnisse.

Bei der Betrachtung einer sozialen Massenerscheinung können füglich die sich gegen persönliche (sittliche, politische oder gesundheitliche) Mängel richtenden Zulassungsmaßregeln, die zudem meist allseitig anerkannt werden, ausscheiden. Wie das verwaltungstechnische Instrument der preußischen Legitimationskarte eine Reihe solcher Nebenzwecke in sich vereinigt, so ist darin auch ein Teil davon enthalten, was uns anderswo unter den verschiedenen Formen der Massenbeschränkung der Freizügigkeit von seiten der Einwanderungsländer entgegentritt. Diese stellen sich nach dem Grade ihrer Beziehungen zur Sozialpolitik und ihrer protektionistischen Einseitigkeit in verschiedener Bedeutung dar[9]).

Entsprechend dem Ursprung der Bewegung ergeben hier rein nationale Kriterien eine erste Stufe: die Einschränkungen

---

[1]) Ein klassisches Beispiel davon erzählt Untermann, Praktisches zur Frage der Konkurrenz ausländischer Arbeitskräfte 1911, S. 61.

[2]) Vgl. Schippel, Die Konkurrenz der fremden Arbeitskräfte 1906, S. 739.

[3]) Ebenda S. 743.

[4]) v. Zwiedeneck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 136.

[5]) Vgl. Ehrenberg, Art. Fremdenrecht im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 1909, IV, S. 485.

[6]) Vgl. Schippel, Ein- und Auswanderung und fremde Arbeiter 1907, S. 634.

[7]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 120.

[8]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 371ff.

[9]) Materialsammlungen, besonders bei Schippel, Die fremden Arbeitskräfte und die Gesetzgebung der verschiedenen Länder (Neue Zeit 1906/07, II), sowie Schätzel, a.a.O.

richten sich als privilegium odiosum gegen die Zuwanderung aus ganz bestimmten Ländern. Hier ist nach völkischen Zonen zu unterscheiden, denn ganz unverhüllt tritt dieses Moment zunächst nur gegen fremdrassige Einwanderer auf. Am bekanntesten sind hier die Prohibitivmaßnahmen der Vereinigten Staaten gegen die gelbe Gefahr geworden, zunächst gegen China. Gleich der erste amerikanisch-chinesiche Vertrag vom 17. November 1880 beschränkte sich ausdrücklich auf die wandernden Arbeiter[1]), wenn er der Union das Recht zwar nicht zu einem grundsätzlichen, aber doch zu faktisch dauernden Einwanderungsverboten gab. Ähnliche Befugnisse schufen die englisch-chinesischen Verträge von 1886 und 1904 für die englischen Kolonialstaaten, soweit man auch hier jene nicht einfach usurpierte gegenüber einem politisch so ohnmächtigen und infolge seiner chronischen Hungersnöte so auswanderungsbedürftigen Staate wie China, der bei einem zwischenstaatlichen Abkommen bestenfalls auf sklavenhändlerische Gewinne spekulieren konnte[2]). Dagegen gestalteten sich die international-politischen Verhältnisse für unsere Frage ungleich schwieriger gegenüber dem aufstrebenden Japan. In seinen berühmt gewordenen Konflikten mit der amerikanischen Union wußte es sich durch den Knox-Uchida-Vertrag vom 21. Februar 1911 wenigstens formelle Respektierung zu sichern[3]). Dasselbe Problem herrscht im überseeischen englischen Reich, wo es durch den Mantel des englisch-japanischen Bündnisses bisher noch notdürftig verdeckt wurde[4]). Vielmehr wurde durch den Weltkrieg, in welchem die Briten und Franzosen ihre verschiedensten farbigen Bundesgenossen hinter der Front beschäftigten, die Kulifrage auch in größerem Umfange[5]) von dieser Seite nach Alteuropa hereingetragen, wobei die englische labour party sich damit begnügte, eine Invasion im eigenen Lande abzuwehren[6]). Allein das Gesamtbild bleibt auch hier dasselbe. Immer steht wie in Amerika und Australien hinter dem nationalen Prohibitivsystem die Agitation der einheimischen Arbeiterschaft, deren bedrohte Kreise auf jenem schon erwähnten Amsterdamer Kongreß vom Jahre 1904 Ausnahmen von der Freizügigkeit für „Arbeiter rückständiger Rassen“

---

[1]) Vgl. Schippel, Internationale Arbeiterfragen und Handelspolitik 1917, S. 774ff.

[2]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 57.

[3]) Vgl. Bulletin X, 10. Bd., 1911, S. 138ff.

[4]) Die Frage der indischen Arbeiterwanderung ist teils eine interne Angelegenheit des britischen Reichs, teils unter dessen mächtigem Schutze geregelt.

[5]) Früher beklagten sich schon die deutschen Seeleute über chinesische Konkurrenz. Vgl. Schippel, Die Konkurrenz der fremden Arbeitskräfte 1905, S. 741.

[6]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 30.

ausdrücklich verlangten[1]). „In dem Westen Amerikas, den Bergwerksgebieten Südafrikas, in Australien, wo überall der weiße Arbeiter sich gegen die billigere Konkurrenz einer fremden Rasse behaupten muß, sind die Arbeitermassen die eigentlichen Träger der Rassenfeindschaft und des Nationalismus — vor der Wucht dieser Empfindungen verblassen alle Worte über die Gemeinsamkeit der proletarischen Interessen und den völkereinigenden Weltstaat der Zukunft[2])"; auch Sozialisten sprechen deshalb heute von einem „eigenartigen, allermodernsten sozialen Arbeiternationalismus[3])".

Allein der Nationalismus sieht die Arbeiterschaft auch häufig auf seiner Seite, wo es sich nicht mehr um farbige Konkurrenten, sondern um weiße anderen Stammes handelt. Wenn das germanische Element sich gegen die heute überhandnehmende Einwanderung von Romanen und Slawen in den Vereinigten Staaten wendet[4]), so empfindet der einheimische Arbeiter bei diesen Ankömmlingen ähnliche, wenn auch gegenüber den Andersfarbigen meist schwächere Unterschiede nach Bedürfnissen und Strebsamkeit, die ihm Gefahr drohen; um so mehr als der Zustrom aus diesen Völkern gerade die niedrigsten Schichten anspült, um daraus in den „Wops" das ausbeutbarste Material zu formieren[5]). Jedoch liegt schon darin ein Grund, hier nicht mehr nach einzelnen Nationen, sondern mehr individualisierend nach den allgemeinen, horizontalen Schichtungen der Zuwanderer vorzugehen, und dieses Moment findet seine Verstärkung durch den einmal vorhandenen Zufuhrbedarf und die hier meist größere politische Macht der Mutterländer, wie dies alles im Verkehr der europäischen Staaten untereinander denn auch regelmäßig der Fall ist.

Hier werden erstens kulturelle Gesichtspunkte zur Einstellung benutzt, mit welchem man zugleich noch mangels anderer Möglichkeiten auch die andersfarbige Zuwanderung trifft, so etwa besonders in der australischen Immigration Restriktion Act vom 23. Dezember 1901, welche vom Einwanderer verlangt, daß er 50 Worte zu schreiben imstande ist. In den Vereinigten Staaten wurde bekanntlich bereits seit 1892, kurz nachdem sich die nationale Veränderung des europäischen Zuflusses bemerkbar zu machen begann, die Analphabetenklausel verfochten und endlich 1917 auch gegen das Veto des Präsidenten und unter dem Protest

---

[1]) Vgl. Schippel, Die Konkurrenz der fremden Arbeitskräfte 1906, S. 742.

[2]) Ruedorffer, Grundzüge der Weltpolitik der Gegenwart 1916, S. 177.

[3]) Schippel, Internationale Arbeiterfragen und Handelspolitik 1917, S. 744.

[4]) Vgl. Goetsch, a.a.O. S. 299, Anm. 1.

[5]) Vgl. Wilbrandt, Als Nationalökonom um die Welt 1913, S. 15f.

der Industriellen durchgesetzt, vor allem durch den Hinweis der American Federation of Labor auf den mit Beendigung des Weltkriegs zu erwartenden Abschub der Überflüssigen aus Europa[1])[2]).

Noch allgemeinere Bedeutung erlangten pekuniäre Kriterien. Schon um die nationale Armenpflege vor unnötiger Belastung zu bewahren, bestehen allenthalben Vorsichtsmaßregeln gegen die Zulassung von „Paupers", die — etwa in einer Rückübernahmepflicht — auch häufig völkerrechtliche Anerkennung zu finden pflegen. Gegen slawische und italienische Zuwanderung richtet sich der in der britischen Aliens act vom 11. Oktober 1905 geforderte Vermögensnachweis[3]) und die kanadischen und australischen Tochterstaaten verwenden außerdem eine eigentliche Einwanderungsbesteuerung mit prohibitiver Höhe[4]). In ähnlicher Weise hat sich auch die Paupersgesetzgebung der amerikanischen Union seit 1882 bis 1907 entwickelt[5]).

In den beiden letzten Gruppen treten die unmittelbar sozialpolitischen Interessen immer schärfer hervor und endlich werden auch nach arbeitsrechtlichen Merkmalen selbst Ausschließungsmittel gefunden. Hier sind es einerseits die Maßregeln gegen Kontraktarbeiter, anderseits die Einschränkungen der Arbeitsgelegenheit für Einwanderer, welche zu prohibitiv nationalistischen Absichten gebraucht werden, die aber ihrem Inhalt nach bereits der international-sozialpolitischen Frage der Arbeitserlangung angehören.

Diese ganze Haltung der Einwanderungsstaaten macht es deutlich, wieweit man hier bei der Frage der Freizügigkeit von internationalen Lösungen entfernt ist. Haben sich schon die Abkommen mit Staaten anderer Kultur mehr oder weniger als bloße Scheinverträge dargetan, so verstoßen auch die autonomen Einschränkungen der letztgenannten Gruppen häufig gegen die unter den Mächten europäischer Kultur abgeschlossenen Niederlassungsverträge[6]). Um vollends allseitige Grundsätze aufzustellen, wie das vom Institut de droit international in der bereits angedeuteten extremistischen Weise versucht[7]), von Roosevelt aus anderem Geiste heraus angeregt wurde[8]), scheinen

---

[1]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 23f.

[2]) Das jüngste dortige Gesetz stellt deshalb eine feste Quote für alle Gebeländer auf.

[3]) Vgl. Sartorius v. Waltershausen, Art. Einwanderung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 1909, III, S. 775.

[4]) Vgl. Schippel, Internationale Arbeiterfragen und Handelspolitik 1917, S. 775.

[5]) Vgl. Sartorius v. Waltershausen, a.a.O. S. 772.

[6]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 120f. — Schippel, Internationale Arbeiterfragen und Handelspolitik 1917, S. 776.

[7]) Vgl. oben § 7.

[8]) Fleischmann, Art. Ausweisung im Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts I, 1911, S. 283.

nicht allein die Interessen der Gebe- und Nehmeländer einander zu feindlich, sondern auch die lokalen Verhältnisse zu verschieden. Hatte man sich innerhalb der organisierten Arbeiterschaft schon vor dem Weltkrieg nicht auf eine gemeinsame internationale Formel einigen können, so zeitigte dieser naturgemäß eine Verstärkung der nationalistischen Strömung[1]), die in den internationalen Gewerkschaftsprogrammen von Leeds 1916, Bern 1917 und 1919 insoweit ihren Ausdruck fand, als hier kulturelle Einschränkungen allgemein anerkannt und im übrigen alles auf die Bedürfnisfrage abgestellt wurde. Die Versailler Friedensbestimmungen (Art. 276) verlangen auch auf diesem Gebiete zwar von Deutschland einseitige Meistbegünstigung für die Angehörigen aller alliierten und assoziierten Mächte — um den Unterworfenen damit sowohl der Kolonisierung durch fremdes Kapital wie unter Umständen sogar durch Kuliarbeit preiszugeben[2]) —, während ihrerseits durch die bereits erwähnte Klausel (Art. 427 Ziff. 8) Freizügigkeit als international sozialpolitischer Rechtssatz grundsätzlich verweigert wird.

Bei den sich kreuzenden Interessen der Ein- und Auswandererstaaten entscheiden eben stets die realen **Machtverhältnisse** und im allgemeinen sind hierbei die ersteren als diejenigen, welche etwa zu gewähren haben, schon naturgemäß im Vorteile. Freilich gibt es auch auf dieser Seite politisch und wirtschaftlich schwache Länder, welche ihre nationalen Wünsche schon deshalb oft nicht durchzusetzen vermögen, weil weder ihr Klima, noch ihr natürlicher Reichtum, einen Anreiz auf Zuwanderung in dem Umfang ausübt, daß sie wählerisch sein könnten. Wie Kanada und die ABC-Staaten an den von der Union abgestoßenen slawischen und romanischen Arbeitskräften noch recht froh sind, so finden selbst die Gelben in Südamerika und vollends in den noch weiter zurückstehenden Südseestaaten wenig Widerstand. Ja, es kann der Fall eintreten, daß sich das Einwanderungsland durch Begünstigung der Zuwanderung in den Schutz des Gebestaates zu stellen sucht wie etwa Mexiko mit seiner japanischen Freundschaft. Meist aber zeigen sich darin bereits Kolonisierungsvorgänge, wie sie die meisten jüngeren Länder getroffen haben, um erst durch stärkere bzw. ältere Völker zu voller wirtschaftlicher Entwicklung erschlossen und mit politischer Kraft bis zu ihrer selbständigen Entfaltung begabt zu werden. Ist hier demnach zunächst eine gewisse Konsolidierung nötig, um jene autonomistische Einwanderungspolitik zu ermöglichen, so besaßen alte Staaten durch die kapitalistische Fähigkeit (teils eben auf jenem Wege) Produktionsmittel in ihrer

---

[1]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 369ff.
[2]) Vgl. Braun, Der Friede von Versailles 1919, S. 10f.

Hand zu entfalten und zu konzentrieren die machtpolitische Überlegenheit, um ihre Einwanderungspolitik unabhängig von Rücksichten auf die Zuwanderer zu bestimmen.

Der Ausgang des Weltkriegs hat hier vollends imperialistische Monopole in der Hand gerade der angelsächsichen Völker geschaffen, welche sich in der Frage der Freizügigkeit durch ihren nationalistischen Protektionismus besonders auszeichnen, und Frankreich, der dritte im Bunde, steht ihnen darin der Tendenz nach, wie sich im folgenden ergeben wird, kaum nach. Als Unterlegene stehen ihnen nachwuchsreiche, der Produktionsmittel beraubte Völker gegenüber[1]). Natürlich werden die Sieger nicht daran denken, einer Invasion jenes Menschenüberflusses in ihre Länder deshalb Tür und Tor zu öffnen, um nur dem in ihren Augen größeren Übel zu entgehen: den Besiegten Mittel zu nationaler Produktion gewähren zu müssen. Denn zur Ausnutzung der dort steckenden Werte wird man auf jener Seite um Abhängigkeitsformen nicht verlegen sein. An Vorbildern dazu kann es denen nicht fehlen, welche Chinas Reichtümer mit und für ihr Kapital erschließen, um dessen Arbeitskräfte[1]) an beliebigen Orten ihrer Imperien, wo jene national und wirtschaftlich unschädlich erscheinen, einsetzen oder nach wie vor in ihrer Heimat verhungern lassen zu können. Schon Kriegsgefangenen- und Wiederaufbauarbeit scheinen Schrittmacher auf diesem Wege für europäische Verhältnisse.

Allein diese Entwicklung weist bereits über das bloße Wanderungsproblem hinaus, zeigt aber eben dadurch für eine Betrachtung des letzteren, wie sich gerade bei seinen grundlegendsten Fragen die Interessen in unversöhnlichster Haltung entgegenstehen, so daß autonome Macht die Lage beherrscht. Die internationalpolitischen Folgen einer solchen Entwicklung sind in einer Zeit, wo internationale Freizügigkeit und internationale Arbeiterfreizügigkeit als Postulate nahezu zusammenfallen, von unübersehbarer Tragweite[3]).

So läßt sich das Wandererkonkurrenzargument in seiner Basis umgehen und wird hier tatsächlich umgangen, je schwieriger eine sozialpolitische Angleichung der Zuwanderer mit den Einheimischen erscheint und je einseitiger dabei das eine Volk die Rolle des Gebenden spielt. Dabei sind diese Unterschiede keineswegs, wie es auf den ersten Blick scheinen möchte, auf das Verhältnis zu fremden Rassen beschränkt, sondern greifen tief hinein in den Konkurrenzkampf der weißen Arbeiter untereinander.

---

[1]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 76f.
[2]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 77.
[3]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 120.

Kapitel II.

Anwendung im einzelnen.

§ 10. Arbeitserlangung.

Erst dort, wo die Voraussetzung „Freiheit“, d. h. in unserem Falle: Freizügigkeit gegeben ist, vermag das Wandererkonkurrenzargument mit positiv international-sozialpolitischer Kraft einzusetzen, um als „remedès de la liberté qui valent ceux des mesures restrictives[1])“ eine sozialpolitische Angleichung im einzelnen zu entwickeln. Tatsächlich knüpfte man überall da, wo die politischenUmstände das radikale Mittel einer nationalen Abschließung nicht zuließen, zwecks sozialpolitischer Sicherung seitens der Staaten an eine Regelung der Arbeitserlangung an. Nachdem auf der Vorstufe ein generelles Gleichheitspostulat scheiterte, wird daher zu untersuchen sein, inwieweit Momente für eine allgemeine, im Sinne des Arguments positiv internationale Lösung auf der Entwicklungslinie dieser Regelungsversuche liegen, welche sich auf Beschaffung der Arbeit, Vertrags- und Verbandsrecht beziehen. Hier scheint allen Anlaß zu optimistischeren Hoffnungen die Tendenz der modernen Rechtsanschauungen zu geben, nach welcher dem einmal zugelassenen Ausländer die „grundsätzliche Gleichstellung mit dem eigenen Staatsangehörigen“ allgemein[2]) wie als Arbeiter[3]) nicht zu verwehren ist, ein Prinzip, auf dem auch die internationale Auswanderungskommission der neuen Weltarbeitsorganisation aufzubauen gedenkt[4]).

Von der Arbeiterseite her verband man damit die grundlegende und ein für allemal sichernde Forderung einer Erleichterung der Naturalisation, wie sie auf dem mehrfach genannten Stuttgarter Kongreß von 1907[5]) und teilweise[6]) (von deutschen Kreisen) auch wieder bei Ausgang des Weltkrieges erhoben wurde. Allein diesem simplen Heilmittel und seiner breiteren Wirksamkeit widersetzen sich nicht nur verständliche nationalistische Gefühle, sondern auch die modernsten Formen der Wanderbewegung, die Zeitwanderungen selbst.

Was die ihrer alten Staatsangehörigkeit verbleibenden Zuwanderer anbelangt, so handelt es sich für diese zunächst um die materielle Gleichstellung gegenüber der Arbeits-

---

[1]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 124.

[2]) Vgl. Hein, a.a.O. S. 10.

[3]) Vgl. Potthoff, Art. ausländische Arbeiter . . . im Wörterbuch des Arbeitsrechts 1920, S. 36.

[4]) Vgl. Internationales Arbeitsamt, Amtliche Mitteilungen, Bd. IV, 1921, Nr. 8, S. 8.

[5]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 367.

[6]) Vgl. Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919, S. 12.

gelegenheit im Einwanderungslande[1]). Hier vor allem ist noch ein weites Tummelfeld des nationalistischen Protektionismus, da unserem Argument dafür höchstens durch die in den nicht privilegierten Produktionszweigen dann erhöhte Konkurrenz noch einige mittelbare Bedeutung zukommt. Die in der kalifornischen Landbill typisch gewordenen Beschränkungen des Grunderwerbs für Ausländer, wie sie sich besonders gegen die gerne anklebenden Japaner richten, können hier, wo die Verhältnisse des Lohnarbeiters im Vordergrunde stehen, nur als die charakteristischen Anzeichen einer solchen Entwicklung vorausschickend erwähnt werden, obwohl sich auch damit bei verschiedenen Gelegenheiten schon i. e. S. arbeitsrechtliche Maßnahmen verbunden haben[2]).

Von allergrößter Bedeutung für unsere Frage erscheinen dagegen hier die Versuche, welche die Ausschließung oder Einschränkung der fremden Arbeitskräfte bei den **öffentlichen Arbeiten** der Staaten und Kommunen zum Ziele haben, wie sie in „frappierender Übereinstimmung[3])“ allenthalben von der einheimischen Arbeiterschaft betrieben werden. An der Spitze stehen wiederum die Vereinigten Staaten von Nordamerika mit solchen Regelungen.

In Kalifornien bildet das Verbot der Chinesenbeschäftigung bei öffentlichen Arbeiten geradezu einen Bestandteil der Staatsverfassung. Allgemein prohibitive Zwecke gegen diese unwillkommensten aller Gäste, wie dies ein Bundesgesetz von 1902 zu beabsichtigen scheint, lassen sich in primitiven Verhältnissen, wo jene Aufträge die Hauptrolle zu spielen pflegen, sehr leicht damit verknüpfen. Allein eine Reihe von Einzelstaaten, wie Pennsylvanien, Louisiana und Massachusetts sehen völlig von bestimmten Rassenverboten ab und privilegieren darin ganz allgemein ihre Staats- bzw. die Bundesbürger. Auch die beiden anderen angelsächsischen Neuländer, Kanada und Australien, haben sich hierin ebenfalls dem Beispiele der Union angeschlossen.

Aber auch in Europa hat diese Form der Einwanderungspolitik Eingang gefunden. In Deutschland und ähnlich in Österreich scheinen hier allerdings mehr kommunalpolitische Gesichtspunkte, der Schutz der Gemeindeangehörigen auch gegen andere deutsche Staatsbürger, den Ursprung gebildet zu haben und bei der im allgemeinen äußerst rücksichtsvollen Loyalität

---

[1]) Das Folgende wird mutatis mutandis umgekehrt auf Kolonisierungsvorgänge anwendbar sein.

[2]) Vgl. Schippel, Japanische Einwanderung, Kalifornien und die Vereinigten Staaten, 1913, S. 654f.

[3]) Schippel, Ein- und Auswanderung und fremde Arbeiter, 1907; für das Folgende vgl. außerdem dessen Aufsätze: Die Konkurrenz der fremden Arbeitskräfte 1906 und Internationale Arbeiterfragen und Handelspolitik 1917.

der deutschen Arbeiterschaft gegen Zugewanderte sowie bei der Haltung der preußischen Regierung, welche seit 1907 für gewisse, freilich tieferstehende Massenarbeiten die Verwendung von Ausländern geradezu empfahl[1]), nachdem sie z. B. schon beim Bau des Kaiser-Wilhelm-Kanals von solchen Grundsätzen den weitestgehenden Gebrauch gemacht hatte[2]), konnte es zu einer scharfen Entfaltung jener Tendenz nicht kommen.

Ganz anders (neben einigen kleineren Staaten, wie z. B. Rumänien) in Frankreich, wo nach kommunalen Ansätzen, so in Paris schon 1888, das dafür berühmt gewordene Dekret Millerand-Baudin vom 10. August 1899 die Zulassung von Ausländern zu öffentlichen Arbeiten dem Prozentsatz nach dem Verwaltungsermessen anheimstellte, ein Prinzip, das den Gemeinden nicht vergebens zu breitester Nachahmung empfohlen wurde.

Und gerade in Frankreich finden sich auch die ersten Spuren einer Ausdehnung jener Maxime über öffentliche Arbeiten hinaus zu einer **allgemeinen Privilegierung** der Einheimischen in den Arbeitsgelegenheiten der nationalen Produktion, soweit eben staatliche Macht reicht. Zunächst sollte der Staat in dem Maße, als er durch Gewährung von Produktionsprämien, Subventionen und dergleichen auf die privaten Unternehmungen seinen Einfluß ausübt, diesen zugunsten eines Beschäftigungsvorzuges für Staatsangehörige Arbeiter geltend machen[3]), Bestrebungen, wie sie dann 1903 und 1909 durch gesetzgeberische Vorschläge schlechthin den gesamten nationalen Arbeitsmarkt zu erfassen suchten[4]). In den Vereinigten Staaten wurde die Zufuhr qualifizierter Arbeiter mit dem Vorhandensein entsprechender einheimischer Arbeitskräfte in Verbindung gebracht[5]), im Arbeiter-regierten Australien die Gewährung von Schutzzöllen neben Produktionsprämien für die Unternehmungen, welche ausschließlich Weiße beschäftigen, vorbehalten[6]). Wiederum finden wir also gerade bei den großen Siegernationen des Weltkriegs, die heute den internationalen Arbeitsmarkt nahezu monopolistisch beherrschen, die deutlichen Vorboten einer imperialistischen Sozialpolitik in Reinkultur, wie wir sie zu Anfang dieser Untersuchung als Möglichkeit hinstellten. Bereits im Jahre 1912 hat sich in der Internationalen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

---

[1]) Vgl. Sartorius v. Waltershausen, Art. Einwanderung im Handw. d. Staatsw. 1909, III, S. 775.

[2]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 371.

[3]) Vgl. Schippel, Internationale Arbeiterfragen und Handelspolitik 1917, S. 776.

[4]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 120.

[5]) Vgl. ebenda.

[6]) Vgl. Wygodzinski, Einführung in die Volkswirtschaftslehre 1920, S. 125.

Ferenczi mit diesen Problemen beschäftigt[1]). Aber auch der Grundsatz des Leedser Programms der Ententegewerkschaften: „Jeder Arbeiter, ganz gleich welcher Nationalität, hat ein Recht, dort zu arbeiten, wo er Beschäftigung finden kann,“ wird von Stephan Bauer ausdrücklich dahin ausgelegt, daß er unbeschadet „eines Vorzugsrechtes des Einheimischen“ gilt[2]).

Während sich also auf jenem Boden die konsequente Durchführung einer nationalistischen Umgehung unseres Argumentes anzubahnen vermag, übt dieses seine volle Wirkungskraft erst in der Frage der formellen Gleichstellung im Sozialrecht aus, wenn auch tatsächlich eben wieder auf deren elementaren Stufen dort, wo die Spannung am größten ist, exklusivistische Umbiegungen mit unterlaufen.

Hier ist die **Kontraktarbeit** unter welcher Form besonders auf dem kolonialen Arbeitsmarkt der Sklavenhandel fortlebt, zunächst zu erwähnen. Nicht nur in den scheußlichen Formen ihrer Entartung[3]), sondern auch in der allgemein üblichen Praxis[4]), besonders in der Art der Behandlung des Kontraktbruchs stellt sie kaum etwas anderes als eine zeitweilige Begebung des Arbeiters in völlige Unfreiheit dar und steht damit in so hoffnungslosem Widerspruch mit den modernen sozialrechtlichen Anschauungen, daß die Wege zu einer Lösung über unmittelbare Angleichung allzuweit erscheinen. Hier war denn auch zunächst nur zu erreichen, daß das herrchende System selbst wenigstenss mit gewissen Sicherungen gegen Überschreitungen umgeben wurde, wie das bereits das Abkommen zwischen Großbritannien und Frankreich betreffend die Neuen Hebriden vom 20. Oktober 1906[5]), besonders aber das Übereinkommen zwischen Transvaal und der portugiesischen Kolonie Mozambique (betreffend Bergwerkkontraktarbeit im ersteren Lande) vom 1. April 1909[6]) und dasjenige zwischen Spanien und Liberia (betreffend Feldkontraktarbeit auf Fernando Po) vom 12. Juni 1914[7]) zum Ziele haben oder auch einseitig durch starke Auswandererregierungen, wie die britisch-ostindische, festgelegt werden kann[8]). Während internationale Verträge, wie zwischen China und dem britischen Reich, noch immer vom Mutterlande zu den niedrigsten menschenhändlerischen Zwecken mißbraucht werden können[9]), sind solche

[1]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XXI, 1912, Sp. 1654f.
[2]) Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 14.
[3]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 113ff.
[4]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 69ff.
[5]) Vgl. Bulletin, Bd. VI, 1907, S. 411ff.
[6]) Vgl. ebenda, Bd. X, 1911, S. 1ff.
[7]) Vgl. ebenda, Bd. XVI, 1917, S. 1ff.
[8]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 56f., auch Durchsetzung dieser Ansprüche gegenüber der französischen Kolonialverwaltung.
[9]) Vgl. oben § 9.

in der Hand von Kulturstaaten unter Umständen wohl geeignet, wenigstens eine leise Annäherung der dortigen Kontraktarbeit an höhere sozialrechtliche Grundsätze in die Wege zu leiten.

Doppelte Schwierigkeiten ergeben sich aber, wenn jene Extreme unmittelbar auf gemischten Arbeitsmärkten zusammenstoßen und ein koloniales Arbeitssystem der Unfreiheit mit den modernsten arbeitsrechtlichen Vertragsformen Aug' in Auge zu konkurrieren droht. So vornehmlich wieder in den überseeischen Staaten der angelsächsischen Welt, wo sich deshalb der australische Bund die Genehmigung der Verträge der einzuführenden Kontraktkulis vorbehält[1]) und auch Kanada seit 1897 ähnliche Abwehrmaßregeln getroffen hat. Auch auf diesem Gebiete sind die Vereinigten Staaten von Nordamerika vorangegangen, indem sie seit 1885 immer schärfere und umfassendere Gesetze gegen die Zulassung von Kontraktarbeitern erließen, um schließlich seit 1907 alle durch vorausgehende Vereinbarungen irgendwie gebundenen Ankömmlinge grundsätzlich abzuweisen[2]). Das mußte und sollte auch von vornherein zugleich die tieferstehenden Schichten der weißen Einwanderung treffen und das Andenken des von der Heydtschen Reskriptes vom Jahre 1859, das gegen die sklavenähnliche Behandlung preußischer Einwanderer in Brasilien erlassen werden mußte, scheint jenes Verhalten wenigstens für gewisse primitive Verhältnisse zu rechtfertigen. Im allgemeinen aber bildet eine derartige Behandlung für den europäischen Zuwanderer ein sehr zweischneidiges Schwert, da er dadurch ganz den zufälligen Arbeitsbedingungen des Einwandererlandes meist hilflos und damit sozialpolitisch doppelt gefährlich ausgeliefert ist, während er in der wirtschaftlichen und heute meist auch rechtlichen Stellung, die er in seiner Heimat besitzt, einem Vertragsabschluß in der Regel viel unabhängiger gegenübersteht[3]). Allein, einerlei nun, ob in der Entwicklung praktisch jene Zwecke erreicht wurden[4]), lag diesen Extremen amerikanischer Maßnahmen tatsächlich eben gar nicht das Bestreben nach sozialrechtlicher Angleichung, sondern die nationalistische Absicht nach Fernhaltung zugrunde[5]). Die dortige Arbeiterschaft, nicht zuletzt die sozialistische[6]), suchte durch diese Hintertür ihre national-exklusivistischen Wünsche zu befriedigen; so entstand ein scheinbarer Kompromiß zwischen inter-

---

[1]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 63f.
[2]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 119f.
[3]) Vgl. Schippel, Ein- und Auswanderung und fremde Arbeiter 1907. S. 637.
[4]) Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 23, gibt den Prozentsatz der aus diesem Grunde Abgewiesenen als sehr niedrig an.
[5]) Vgl. oben § 9.
[6]) Vgl. Schippel, Die Einwanderung farbiger Arbeiter 1910, S. 1009ff.

national- und nationalsozialpolitischen Tendenzen. Vorwiegend im ersteren Sinne haben auch der Stuttgarter sozialdemokratische Kongreß[1]) und die internationalen Gewerkschaftskonferenzen von Christiania (1907) und Budapest (1911) zu dieser Frage Stellung genommen[2]). Besonders die beiden Berner Gewerkschaftsprogramme von 1917 und 1919 haben dann hier das gegenseitige Zusammenwirken der Ein- und Auswanderungsländer bei Anwerbung und Zulassung richtunggebend hervorgehoben.

Solche Vorschläge sind aber bereits auf die Beziehungen zwischen nach Macht und Interesse in diesen Punkten zuverlässigen Staaten eingestellt. In der geschichtlichen Entwicklung haben denn auch die Anwerbung im Mutterlande sowie überhaupt die mit dem eigentlichen Wegzug in Zusammenhang stehenden Fragen dort eine steigende Aufmerksamkeit erfahren. Die Geschäfts- und Weltunkundigkeit, die wirtschaftliche Schwäche, die den meisten Auswanderern anhaften, machte die Notwendigkeit eines schützenden Eingreifens durch den Heimatstaat an dieser Stelle deutlich genug und führte allmählich neben nationalpolitischen Gründen[3]) allenthalben zu amtlicher Organisierung oder doch zu gesetzgeberischen Kautelen[4]). Als erstes schien hier gründliche Aufklärungsarbeit durch systematische Auskunftserteilung nötig, womit bei uns die Deutsche Kolonialgesellschaft von der Reichsregierung betraut wurde. Dann aber handelte es sich dabei besonders um die Aufsicht über das ohnehin größtenteils nach Zwischenhandels- und anderen unsauberen Gewinnen lüsterne Agententum[5]), was in vielen Ländern wie auch in Deutschland zu einem Konzessionssystem führte[6]). In Verbindung damit wurden nach frühen englischen Vorbildern auch die Transportverhältnisse der Auswanderer einer Kontrolle unterworfen. Alle diese Aufgaben hat auch die internationale Auswanderungskommission der neuen Genfer Organisation durch ihre Beschlüsse vom August 1921 hervorgehoben und ausdrücklich dem Auswanderungsland übertragen[7]).

Damit hätte dieses wenigstens eine gewisse Gegenleistung zu bieten für die Frage der sozialrechtlichen Gleichstellung im **Arbeitsvertrag**, deren Last im übrigen das Argument allein

---

[1]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 367.

[2]) Vgl. Heyde, Die Sozialpolitik im Friedensvertrag und im Völkerbund 1919, S. 20f.

[3]) Vgl. oben § 9.

[4]) Ihre Ziele bestimmt z. B. Loening, a.a.O. S. 279f.

[5]) Vgl. Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919, S. 13f.

[6]) Vgl. Sartorius v. Waltershausen, Die Wanderarbeit als weltwirtschaftliches Problem 1911, S. 80f.

[7]) Vgl. Internationales Arbeitsamt, Amtliche Mitteilungen, Bd. IV, 1921, Nr. 8, S. 7.

dem Einwanderungsland zuweist. Sofern nicht anderweitige Garantien zu erreichen sind, scheint denn auch hier gegen den Konkurrenzdruck der fremden „scabs", wie die Einwanderer von den angelsächsischen Eingeborenen so höflich benannt zu werden pflegen, nichts anderes als völlige Angleichung, helfen zu wollen. Aus diesem Grunde fordern auch die Kriegsprogramme der Gewerkschaftsinternationale die kollektivvertraglichen (bzw. mangels solcher: die ortsüblichen) Lohn- und Arbeitsbedingungen der Einheimischen als Norm für die Zugewanderten. Dadurch führt aber das Argument an dieser Stelle logischerweise bereits über eine bloße Regelung des Fremdenarbeitsrechtes hinaus zu einer Beeinflussung des internen Sozialrechts eines Staates, da die allgemeine Unabdingbarkeit der Tarifverträge die notwendige Vorbedingung für die Wirksamkeit solchen Schutzes bildet[1]). Gegen eine ausländische Durchdringung der Kollektivvereinbarungen selbst oder gar dort, wo solche überhaupt nicht bestehen, wird schließlich das Postulat des nationalen Mindestlohnes den einzigen Damm zu setzen vermögen[2]). Denn die Gewohnheit des Unternehmers bei den unter den modernen Wanderungsformen eingeführten Arbeitskräften die Beschaffungskosten mit in Anschlag zu bringen[3]) und die bescheideneren, heute infolge der Valutaverschiedenheiten meist noch mehr verringerten Ansprüche der Einwanderer bilden eine ständige Druckgefahr.

Ja, seitdem die Fragen des Arbeitsvertragsrechts immer mehr in den Vordergrund getreten sind, wurde aus deutschen Juristenkreisen das wohl auch im Hinblick auf eine etwaige Reziprozität berechtigte Verlangen laut: „Gerade weil das meiste erst im Werden ist, muß man rechtzeitig gemeinsame Grundsätze aufstellen, die einen Ausbau der nationalen Arbeiterrechtsgesetzgebungen in einheitlichem Geiste für die kulturverwandten Staaten gewährleisten und die allgemeine Entwicklung eines wirklichen internationalen Arbeitsverkehrsrechtes, ähnlich dem Rechte der internationalen Arbeiterschutzabkommen ermöglichen[4])."

Zuvörderst aber wird die Angleichung der Arbeitsverträge getragen werden müssen durch die grundsätzliche Gleichstellung der Einwanderer in einem **„freien Koalitionsrecht"**, welches sich somit aus diesen Zusammenhängen als allgemeines innersozialpolitisches Postulat ergibt, — beides wiederum gewerkschaftliche Kriegsziele[5]). Als Arbeiter minderen Rechtes behandelt

---

[1]) Vgl. Heyde, Arbeitsrecht und Friedensvertrag 1919, S. 25,

[2]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 19f.

[3]) Vgl. Oppenheimer, Die soziale Frage und der Sozialismus 1913, S. 55ff.

[4]) Zimmermann, Internationales Arbeitsrecht und Friedensvertrag 1919, S. 156.

[5]) Vgl. auch Kleeis, Die ausländischen Arbeiter in Deutschland 1916, S. 328f.

den Ausländer auf diesem Gebiete besonders das französische Syndikatsgesetz vom 21. März 1885, welches in Frankreich selbst Einwanderer von der Leitung (Art. 4) und in seinen Kolonien überhaupt von der Mitgliedschaft (Art. 10) bei den Arbeiterorganisationen ausschließt. Während seitdem die hier ausschlaggebenden politischen Gesichtspunkte entschieden an Bedeutung verloren haben[1]), werden heute derartige Maßregeln gerade gegenüber Zeitwanderern, die ohnehin wenig Interesse an weitausschauenden gewerkschaftlichen Bindungen zu haben pflegen, zum sozialpolitischen Verhängnis für die Einheimischen[2]). Ähnlich verhält es sich mit dem § 1 des deutschen Vereinsgesetzes vom 19. April 1908, demgemäß nach einer Erläuterung durch die Regierung die Teilnahme von Ausländern am deutschen Gewerkschaftsleben nur bei reziprokem Verhalten ihrer Heimatstaaten zu dulden ist[3]). Das deutsche Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 z. B. behält in seinem § 20 Abs. II die Wählbarkeit zum Betriebsrate den Reichsangehörigen vor und kann somit ähnlich wie jenes französische Syndikatsgesetz im Falle ausschließlicher Beschäftigung von Ausländern zu einer Aufhebung seines eigenen Systems für solche Betriebe und damit zu sozialpolitischem Konkurrenzdruck führen. Das Gefährlichste war bei diesen Fragen bisher stets die Verwaltungspraxis, welche nach „freiem Ermessen" jede gewerkschaftliche Betätigung zum Anlaß nehmen konnte — wie das übrigens bekanntermaßen auch im demokratischen Südafrika bei dem dortigen Großstreik im Sommer 1914 geschah[4]) —, um die Zugewanderten auszuweisen, eine Maßregel, die gegenüber den durch Zwang faßbaren Einheimischen ursprünglich geradezu als Mittel der rechtlichen Gleichstellung gepriesen werden konnte[5]). Nachdem eine Reihe jüngerer zwischenstaatlicher Niederlassungsverträge bereits die eingehende gesetzliche Normierung der Ausweisungsfälle in die Wege geleitet hat[6]), wobei nach Absicht der Arbeiterschaft gewisse individuelle Kriterien zum Ausgang genommen werden sollen[7]), verlangt das Berner Gewerkschaftsprogramm vom Jahre 1919 positiv: „Kein Arbeiter darf wegen gewerkschaftlicher oder beruflicher Handlungen ausgewiesen werden. Gegen alle Ausweisungsbefehle ist

---

[1]) Vgl. Heyde, Arbeitsrecht und Friedensvertrag 1919, S. 26.
[2]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 16.
[3]) Immerhin sind daraus schon international-sozialpolitische Tendenzen ableitbar.
[4]) Vgl. darüber Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 17f.
[5]) Vgl. Stoerck-Loening, Art. Fremdenpolizei im Handw. d. Staatsw. 1909, IV, S. 481.
[6]) Vgl. ebenda.
[7]) Vgl. Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919, S. 11f.

Berufung an ein ordentliches Gericht zulässig[1]).“ Ein Beschluß der Washingtoner Tagung des internationalen Arbeitsparlamentes von 1919 bestimmt denn auch wenigstens die fremdenrechtliche Seite der Frage, weshalb er sich in die Form eines auf nur autonome Maßnahmen gerichteten „Vorschlags“ kleidet, dahin, daß fremden Arbeitern der „Genuß des Koalitionsrechtes in der den eigenen Arbeitern gesetzlich zuerkannten Form gewährleistet[2])“ werden solle.

Die allererste Vorbedingung zu einer positiven Anwendung des Arguments in dieser Beziehung bildet die entsprechende Bereitwilligkeit der organisierten Arbeiterschaft des Einwanderungslandes zur gewerkschaftlichen Aufnahme der Fremden. Richtet sich doch der Widerstand der eingesessenen Gewerkschaften gegen die Zuwanderer gerade in deren Eigenschaft als jederzeit zu beschaffende Streikbrecher, als Lohndrücker durch individuelle Vertragsabschlüsse, kurz als Bedroher eben der durch Organisation errungenen Vorteile. Der Stuttgarter Kongreß von 1907 zog denn auch die einzig mögliche Konsequenz aus diesen Zusammenhängen, indem er den einheimischen Gewerkschaften die Verpflichtung auferlegte, den Einwanderern ihre Reihen zu eröffnen[3]). Das erscheint um so leichter, als heute internationale Verbindungen der Gewerkschaften keineswegs mehr nur bei den sozialistisch orientierten Gruppen bestehen, deren nächster Zweck doch in der Gewährung einer Freizügigkeit innerhalb der Gewerkschaften selbst liegen müßte, die deshalb schlechthin als „das Grundgesetz der gewerkschaftlichen Internationale[4])“ bezeichnet wurde. Allein schon in sozialistischen Kreisen, wo solche Prinzipien doch der ganzen Theorie nach[5]) am ehesten eine Heimat finden sollten, herrscht darüber eine sehr zwiespältige Auffassung und die Amsterdamer Konferenz von 1904 sah sich deshalb veranlaßt, scharf gegen „die kurzsichtige Politik zurückgebliebener“ — N.B.! im Sinne der sozialistischen, nicht der national-organisatorischen Entwicklung — „Arbeiterorganisationen, die den Eingewanderten den Zutritt zu ihren Reihen versagen[6]).“ Und vollends die internationalen Gewerkschaftskongresse hatten mit starken nationalistischen Strömungen zu kämpfen, in Christiania 1907 ebenso wie später in Paris 1909 und Budapest 1911[7]). Ur-

[1]) Vgl. Eckardt und Kuttig, Kommentar zum Teil XIII des Friedensvertrags von Versailles 1920, S. 95.
[2]) Vgl. ebenda S. 122.
[3]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 367f.
[4]) Braun, Internationale Verbindung der Gewerkschaften 1915, S. 731.
[5]) Vgl. Cathrein, Der Sozialismus 1919, S. 405.
[6]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 367.
[7]) Vgl. Kampffmeyer, Die internationalen Verbindungen der Gewerkschaften 1915, S. 1188.

sache davon waren nicht allein die Unterschiede in den grundsätzlichen Zweckgedanken bei den Organisationen der einzelnen Länder und die daraus entspringende verschiedene gewerkschaftliche Taktik, sondern besonders auch die Ungleichheiten der sozialen Entwicklung selbst, welche beispielsweise die Trade Unions Englands zu einem aristokratischen Arbeiterverband ausgestaltete, der einen großstiligen, lebensversicherungsartigen Unterstützungsapparat schuf, natürlich nicht um ihn jedem, womöglich noch vorübergehenden Einwanderer zugute kommen zu lassen[1]). Hier liegen die tiefsten Quellen, welche die Haltung der einzelnen Landesorganisationen in dieser Frage bestimmen. Haben doch eben die britischen Trade Unions Hand in Hand mit den Bewegungen des Kapitals ihres Landes geradezu umgekehrt gewerkschaftliche „Ausstrahlungen“ in die von ihren Mitgliedern mitbenutzten Einwanderungsländer begründet[2]). Dieselben Abschließungstendenzen findet man bei der organisierten Arbeiterschaft der anderen angelsächsischen Staaten, so in Nordamerika, wobei die gewerkschaftliche Verbindung Kanadas mit der Union wegen ihrer sozialen Ähnlichkeit miteinander nicht allzuviel zu bedeuten hat[3]), denn gerade aus den Kreisen der American Federation of Labor erhob sich gegen jene Stuttgarter Beschlüsse in Theorie[4]) und Praxis[5]) der schärfste Protest. Dagegen bewiesen die deutschen Gewerkschaften auch bei diesem Anlaß im allgemeinen eine vorbildliche Solidarität[6]), so daß Stimmen der Ablehnung hier schon als Kuriosum galten[7]). Die Bemühungen um die gewerkschaftliche Eingliederung und Aufklärung der Zugewanderten waren bis zum Kriege ebenso unentwegt wie arm an praktischen Erfolgen[8]). Die Einflüsse des Krieges brachten auch hier wie vollends im Ausland der exklusivistischen Richtung eine erhebliche Verstärkung[9]). Das Dilemma: Ohne völlige Gleichstellung unabwendbare Gefahr des Herabgedrücktwerdens durch Einwanderer im sozialen Standard — bei völliger Gleichstellung Preisgabe nationaler Sondererrungenschaften und Erziehungsopfer für fremde, die deshalb trotzdem quantitativ Konkurrenten bleiben, auf lange Sicht — macht es den organi-

---

[1]) Vgl. Braun, Internationale Verbindung der Gewerkschaften 1915. S. 733.

[2]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 400 und Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 15f.

[3]) Vgl. ebenda S. 16.

[4]) Vgl. Schippel, Die Einwanderung fremder Arbeiter 1910, S. 1011.

[5]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 368.

[6]) Vgl. Kleeis, a.a.O. S. 328.

[7]) Vgl. Schippel, Die Konkurrenz der fremden Arbeitskräfte 1906, S.739.

[8]) Vgl. ebenda S. 739f. und Ellinger, a.a.O. S. 371f.

[9]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 372f.

sierten Arbeitern wie im allgemeinen so auch in diesem Falle nicht leicht, sich zu entscheiden: Die internationale soziale Differenzierung wird zum Prüfstein der Solidarität. Einen Ausweg sucht hier, wie bereits bemerkt, das Leedser Programm der Ententegewerkschaften von 1916, indem es für die Arbeiterorganisationen unmittelbaren Einfluß auf die durch nationale Kommissionen zu organisierende Wanderbewegung und besonders die Kontrolle über Anwerbung für die Gewerkschaften des Auswanderungslandes und über Durchführung der Arbeitsverträge für diejenigen des Einwanderungslandes in Anspruch nimmt, wobei diese letzteren kraft ihrer meist besseren Entwicklung und der gewöhnlich größeren Macht ihres Staates wohl die Entscheidung in der Hand behielten. Die Berner Konferenzen von 1917 und 1919 hielten allerdings die Zeit für solche Pläne noch nicht gekommen[1]), erblickten aber doch die Lösung auch dieser Teilfrage ebenfalls vorwiegend in einer systematischen (hier vor allem statistischen) Erfassung und Klärung des Gesamtproblems.

So erwartet man bei den sich kreuzenden Interessen besonders auf seiten der Gewerkschaften[2]) schließlich alles Heil von einer allgemeinen Sichtung der internationalen Arbeitsmarktverhältnisse und den sich damit verbindenden Regelungsmöglichkeiten der Wanderbewegung überhaupt, eine Problemstellung, welche neben all den zu ihr führenden Angleichungsfragen auch noch die ganze Freizügigkeitsfrage in die Lösung mit einzubeziehen geeignet scheint und für welche die technischen Voraussetzungen (Entwicklung der statistischen Wissenschaft, des Transports usw.) heute durchaus gegeben sind[3]). So geht das Leedser Programm von der Bedürfnisfrage aus, nach welcher sich die Entscheidungen jener Kommissionen vorab zu richten hätten, und die Berner Beschlüsse fordern den organisierten Austausch der nationalen Arbeitsmarktstatistiken, welche demnach selbst nach international-einheitlichen Gesichtspunkten zwecks möglicher Vergleichung zu gestalten, national zu zentralisieren und mit öffentlichem Charakter auszustatten wären[4]), womit die Frage an dieser Stelle bereits wieder auf das Gebiet der internen Sozialgesetzgebung übergreift. Die Einstellung auf die Bedürfnisfrage nahm im Kriege ihren Ausgang von der französischen Gewerkschaftskonferenz in Paris 1916[5]), von wo sie über die französische Kammer ihren Weg auch zur parlamentarischen Ententekonferenz vom Sommer 1917 machte[6]); ähnliche Be-

---

[1]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 26f.
[2]) Vgl. Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919. S. 14f.
[3]) Vgl. auch Schätzel, a.a.O. S. 30f.
[4]) Vgl. Heyde, Arbeitsrecht und Friedensvertrag 1919, S. 26.
[5]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 369.
[6]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 25f.

strebungen wurden um dieselbe Zeit in Deutschland laut[1]). Läßt sich davon doch zum mindesten eine Milderung der gegenseitigen Schwierigkeiten erhoffen, da hierdurch auf der einen Seite die Aufnahmefähigkeit eines Arbeitsmarktes zum Maßstab wird und somit dem Zuzug von Arbeitskräften über den Bedarf hinaus, worin die stärkste spzialpolitische Konkurrenzgefahr liegt, der Boden entzogen wird, ganz im Sinne jener national-privilegistischen Bestimmungen etwa Amerikas oder des englisch-chinesischen Vertrags von 1904. Für den anderen Teil wird dadurch die mit einer regellosen Massenansaugung verbundene Proletarisierungsgefahr bei ungewisser Wirtschaftslage behoben. Gerade jene Rücksichtslosigkeit gewisser kapitalistischer Zentren auch hinsichtlich der Lieferungsfähigkeit anderer Arbeitsmärkte führte zu Erwägungen über die Vergrößerung des nationalen Spielraums — ähnlich wie beim Warenkonkurrenzargument — durch einen Zusammenschluß des europäischen Arbeitsmarktes[2]) bzw. zum Plane einer Weltbörse für ungelernte Arbeitskraft[3]). Hier war auch sozialpolitischen Verbänden ein aussichtsreiches Betätigungsfeld eröffnet. Bereits der erste internationale Kongreß zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Mailand 1906 beschäftigte sich mit der Frage eines internationalen Arbeitsnachweises[4]) und bei der Komiteetagung der inzwischen begründeten Association internationale contre le chomâge in Zürich 1912 forderte der Referent Dr. Ferenczi auf Grund eines Austausches von nationalen Berichten die Organisation des Weltarbeitsmarktes als Basis für den Wanderverkehr[5]), ein Vorschlag, der im folgenden Jahre auch die Genehmigung des Plenums fand[6]).

Die Versailler Friedensbestimmungen, welche schon in der Präambel des Teils XIII allgemein von einer Regelung des Arbeitsmarktes als Aufgabe für den zu schaffenden Verband sprechen, haben die Frage der Arbeitslosigkeit an zweiter Stelle auf die Tagesordnung der Washingtoner Konferenz gesetzt, wo denn auch neben nationalen Verbesserungen des Arbeitsnachweises umfassende Maßnahmen betreffs des Austauschs diesbezüglicher Unterlagen und zwischenstaatliche Verständigung bei Massenanwerbungen zu Beschlüssen erhoben wurden.

Wenn demnach dem Argument gegenüber gerade bei der in diesen Fällen entscheidenden Stelle, der organisierten Selbsthilfe, eine ausweichende Neigung zu bemerken ist, so führt zu-

---

[1]) Vgl. Ellinger, a.a.O. S. 373.
[2]) Vgl. Sartorius v. Waltershausen, Die Wanderarbeit als wertwirtschaftliches Problem 1911, S. 162.
[3]) Vgl. ebenda S. 83.
[4]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XVI, 1907, Sp. 147.
[5]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XXI, 1912, Sp. 1654f.
[6]) Vgl. ebenda, Bd. XXII, 1913, Sp. 1425.

gleich die damit verbundene Entwicklung über den Wirkungskreis des Argumentes hinaus. Denn einerseits wird sich bei einer Regelung der Zuwanderung nach dem Bedarf für Auswanderungsländer die Notwendigkeit ergeben durch eigene Sozialpolitik, etwa Bodenreform, den bisher ins Ungewisse abgestoßenen Arbeitern nationale Beschäftigung zu schaffen, anderseits kann aber auch, wenn sich das Angebot trotzdem oder allgemein über der Nachfrage hält, die Frage internationaler Vermehrung der Arbeitsgelegenheit auf den Plan treten, die aber breiter angelegter Motive bedarf.

§ 11. Arbeitsverlauf.

Vorfragen der Freizügigkeit, freilich in einem spezielleren Sinne, beeinträchtigen eine volle Entfaltung des Argumentes somit teilweise auch noch auf der Stufe der Arbeitserlangung und eigentlich erst mit den im allgemeinen Arbeitsverlauf auftretenden sozialrechtlichen Bestimmungen trifft dieses unmittelbar auf ein nationales Rechtssystem, das sich mit der Zuwanderung als vollendeter Tatsache auseinanderzusetzen hat; und eben deshalb kommen bei diesem Fragenkomplex dem Argument bereits häufig auch rein verwaltungstechnische Bedürfnisse zu Hilfe[1]).

Nachgerade erfährt das Argument hierbei auch einige Unterstützung durch Schutzmaßnahmen der Wandererheimatstaaten, die sich, nachdem man lange Zeit gewöhnt war, nur im Dienste kapitalistischer Interessen Kriegsschiffe in fremden Gewässern kreuzen zu sehen[2]), allenthalben auf ihre sozialpolitischen Pflichten gegenüber ihren Auswandereren zu besinnen und an Stelle der privaten Unterstützungsgesellschaften, die früher allein auf diesem Gebiete tätig waren[3]), einen staatlichen Schutz auszuüben beginnen, der übrigens die Kontrolle über die Durchführung der Arbeitsverträge mit einbezieht. Eine solche Überwachung behielt sich bereits die britische Regierung über die indischen Auswanderer in deren Bestimmungsländern vor[4]), aber auch China im englisch-chinesischen Vertrag von 1904[5]), Portugal in der Transvaalkonvention von 1909[6]) und Liberia im Abkommen über Feldarbeit auf Fernando Po von 1914[7]) erlangten teils allgemein konsularische, teils speziell kuratorische Befugnisse in den betreffenden Nehmestaaten. Unter der euro-

---

[1]) Vgl. Dochow, Arbeiterschutz durch Staatsverträge 1908, S. 581.
[2]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 125.
[3]) Vgl. Sartorius v. Waltershausen, Die Wanderarbeit als weltwirtschaftliches Problem 1911, S. 81.
[4]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 56f.
[5]) Vgl. ebenda S. 57.
[6]) Vgl. Bulletin, X. Bd., 1911, S. 1ff.
[7]) Vgl. ebenda, XVI. Bd., 1917, S. 1ff.

päischen Staatenwelt wirkte neben den Maßnahmen verschiedener Länder, wie etwa Belgiens[1]), besonders das italienische Vorbild der Adetti all'emigrazione, das nach dem Vorschlage des Amsterdamer Gewerkschaftskongresses von 1919 zur Einstellung von „Sozialtatachés" in Schweden, Norwegen und auch in Deutschland führte[2]), wo man übrigens bereits früh auf internationale Vereinbarungen über Auswandererschutz abgezielt hatte[3]). Die Sozialpolitik des Auswandererstaates, welche vielleicht eben durch Wirkungen der Wanderung: vermindertes heimisches Angebot oder Berührung mit dem höheren Sozialrecht eines anderen Staates (so gerade bei Belgien und Italien) — Nahrung erhält, sucht hier ihrerseits über die nationalen Grenzen hinauszugreifen und ihren Auswanderern die Angleichung im fremden Lande zu sichern, wodurch das Argument einen äußeren Rückhalt gewinnt.

Ein hervorragendes Beispiel eines solchen Zusammenwirkens finden wir auf dem Gebiete des Arbeiterschutzrechts i. e. S. im Übereinkommen zwischen Italien und Frankreich betreffend den Schutz der Jugendlichen vom 15. Juni 1910[4]). Während das Argument dabei so ziemlich in den Hintergrund trat, hat sich hier der Auswandererstaat (in diesem Falle vornehmlich Italien) das Recht erworben (Art. 9), durch Hinzuziehung von Angehörigen seiner Nation zu Patronagekomitees eine besondere Fabrikinspektion über seine ausgewanderten Jugendlichen, ja schließlich über seine Auswanderer jeden Alters in fremdem Lande auszuüben, schon internationalrechtlich ein höchst bedeutsamer Fall[5]). Allein man versuchte sogar eine Vorzugsbehandlung der italienischen Kinder und damit vielleicht auch einen Einfluß auf die sozialrechtliche Entwicklung des französischen Einwanderungslandes überhaupt zu erlangen, was zwar bezüglich einer Hinaufsetzung des Zulassungsalters ohne Erfolg blieb[6]), dagegen wenigstens zu einem Ausschluß der zugewanderten Kinder aus gefährlichen und gesundheitsschädlichen Produktionszweigen führte (Art. 8) und das alles, obwohl einleitend (Art. 1) ausdrücklich das Territorialprinzip für diesen Teil des Sozialrechts Anerkennung findet.

Tatsächlich trägt nämlich auch von der Seite der Einwandererstaaten her betrachtet das Schutzrecht durchaus territorialen Charakter[7]). Schon aus Gründen der Verwaltungstechnik erscheint hier eine Unterscheidung zwischen einheimischen

---

[1]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 125.

[2]) Vgl. Sassenbach, Sozialattachés, Korresp.-Bl. d. A.D.G.B. 1920, S. 325.

[3]) Vgl. Goetsch, a.a.O. S. 309.

[4]) Vgl. Bulletin, IX. Bd., 1910, S. 443ff.

[5]) Vgl. Lammasch, a.a.O. S. 52f.

[6]) Vgl. Bulletin, IX. Bd., 1910.

[7]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 388ff.

und ausländischen Arbeitern im gleichen Betriebe kaum durchführbar, wozu in bestimmten Fällen noch i. e. S. national-sozialpolitische Gesichtspunkte treten, wie beispielsweise Ansteckungsgefahr für die nationale Arbeiterschaft u. ä.[1]). Wollte man aber vollends für die Einwanderer eigene minder geschützte Betriebe eröffnen, so hätte das den krassesten Anwendungsfall nicht nur des Wanderer-, sondern auch des Warenkonkurrenzargumentes zur offensichtlichsten Folge.

Bezeichnenderweise wurde es trotzdem wiederholt als nötig empfunden, auch auf diesem Gebiete ausdrückliche Garantien für die Wanderer festzulegen, so, wie bereits früher bemerkt[2]), in Art. 6 des deutsch-österreichischen Handelsvertrages vom 25. Januar 1905 und betreffs Gruppenschutz in dem eben erörterten französisch-italienischen Abkommen von 1910. Wahrscheinlich mit aus Erwägungen, die unserem Argument entstammen, sah sich auch z. B. Dänemark genötigt, den Schutz seiner zuwandernden Landarbeiter von sich aus mit besonderen Garantien zu umgeben[3]). Denn die Praxis drängt auch hier gegenüber den drückbareren ausländischen Arbeiter zu einer Differenzierung, wofür Stephan Bauer[4]) bezüglich des Arbeitszeitschutzes ein Beispiel erzählt, und diese Tendenz hat sich während des Krieges mit der Gefangenenbeschäftigung in gefährlicher Weise verstärkt. Von den dringlichsten dieser Fragen, vom Lohnschutz, war bereits bei Behandlung des Arbeitsvertragsrechts die Rede[5]).

Für den wirtschaftlichen Rückhalt des Wanderer und da it für seine zu allgemeiner Unterbietung neigende Ausbeutbarkeit erscheint in diesem Zusammenhange auch die armenrechtliche Behandlung im Ausland von einiger Bedeutung, zumal wenn man etwa an einen organisierten Arbeiterbezug von seiten eines Staates denkt. Sowohl nach Auffassung des internationalen Wohltätigkeitskongresses in Kopenhagen[6]), wie nach dem Inhalt der Programme der neuen Weltarbeitsorganisation[7]) enthält die Angelegenheit der Armenunterstützung gerade für den Arbeitswanderer eminent praktische Momente. Im allgemeinen übernimmt heute der Einwandererstaat eine temporäre Unterstützung[8]), so z. B. auch das Deutsche Reich nach § 60 des Ge-

---

[1]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 389.

[2]) Vgl. oben § 5.

[3]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 25.

[4]) Vgl. derselbe, Fortschritt und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 33, Anm. 2.

[5]) Vgl. oben § 10.

[6]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 400.

[7]) Vgl. Internationales Arbeitsamt, Amtliche Mitteilungen, Bd. IV, 1921, Nr. 8, S. 7.

[8]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 401.

setzes über den Unterstützungswohnsitz. Zwecks Regelung dauernder Unterstützungsverhältnisse hat man bereits häufig zu zwischenstaatlichen Verträgen nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit gegriffen. Präventivmaßnahmen haben wir bereits in der Einwanderungsgesetzgebung gegen „Paupers" kennen gelernt[1]).

Ganz ähnlich wirken auf eine Stärkung der wirtschatlichen und sozialen Stellung der Eingewanderten, d. h. auf eine Verminderung der sozialpolitischen Konkurrenzgefahr, auch die sog. Sparkassenverträge, welche Erleichterungen in der zwischenstaatlichen Übertragung der Sparkasseneinlagen bezwecken und auf diese Weise dem Arbeiter eine im Lichte des Argumentes günstig erscheinende, größere Verfügungsfreiheit über sein Vermögen gewähren[2]), wenn auch die Volkswirtschaft einer solchen Begünstigung des Kapitalabflusses, die etwa bei der Zeitwanderung leicht eine Vernachlässigung der übrigen sozialen Ansprüche befördert und so auch sozialpolitisch bedenklich werden kann, mit einem weinenden Auge nachsieht.

Freilich wird bei diesen beiden letzten Erscheinungen von einer ursprünglich bewußten Einwirkung unseres Argumentes kaum gesprochen werden dürfen, wenn wir auch gerade in den Sparkassenverträgen (zwischen Belgien und Frankreich von 1882[3]), Belgien und Niederlande ein Jahr später[4])) die ersten eigentlichen Vorläufer zwischenstaatlicher Vereinbarung auf dem Gebiete des Arbeiterrechts und wie später im Fontaine-Luzzatti-Vertrag auch äußerlich die Brücke zu jenem Teile der Sozialpolitik sehen, der als positives Betätigungsfeld des Wandererkonkurrenzargumentes zuerst und zumeist bekannt geworden ist.

Auch hier, bei der Sozialversicherung, hat ein Hauptteil der Bewegkraft zur Angleichung seinen Ursprung im überterritorialen Schutzinteresse der Auswandererstaaten[5]), welches, wie auf der Baseler Delegiertenversammlung der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz im Jahre 1904, zunächst teils naturrechtliche Begründungen zu Hilfe nahm, teils sich auf Sätze des positiven Internationalrechts zu stützen suchte[6]). Allein bereits 1901 war bei diesem Anlaß die Bedeutung unseres Argumentes für die Fragen ausdrücklich festgestellt worden[7]) und diese Erkenntnis lag mit der weiteren Begründung einer Einbe-

---

[1]) Vgl. oben § 9.

[2]) Vgl. Hein, a.a.O. S. 78.

[3]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 60, Anm. 1.

[4]) Vgl. Crick, a.a.O. S. 568.

[5]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 58.

[6]) Vgl. Schriften . . . Nr. 3, 1904, S. 70 und Mahaim, a.a.O. S. 391 und 394.

[7]) Vgl. oben § 7: Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutz in den letzten 12 Jahren 1913, S. 48.

ziehung dieses Gebiets in den Tätigkeitsbereich der internationalen Vereinigung durchaus parallel, wenn man dabei besonders auch auf die unsichere Haltung der damaligen internationalen Kongresse, die sich eigens für das Arbeiterversicherungsproblem konstituiert hatten, in den grundsätzlichen Fragen hinwies[1]). Denn bei der Drückbarkeit gegenüber den Unternehmern, der lokalen Ungebundenheit gegenüber etwaigen bodenständigen Versicherungseinrichtungen[2]) und der einseitigen Richtung der Bedürfnisse, die den Arbeiterwanderer heute kennzeichnen, droht ohne Versicherungszwang von seiner Seite her schärfste Konkurrenz und schließlich vermag erst eine Zwangsversicherung den festen Boden für eine einheitliche und grundsätzliche Stellungnahme zu dieser Gefahr zu bieten.

Innerhalb dieser beiden Voraussetzungen treffen wir zunächst auf bewußte verwaltungspolitische Beschränkungen des Ausländers, die sich einmal auf die Versicherungspflicht überhaupt beziehen. Natürlich liegt es im elementarsten Interesse des Arguments, daß die fremde Arbeitskraft — der Arbeiter selbst sowohl wie sein Arbeitgeber für ihn — der Beitragsleistung zur Sozialversicherung gleichermaßen unterworfen ist wie die einheimische[3]); sonst könnte der Einwanderer um diesen Betrag den Einheimischen unterbieten. Tatsächlich geht auch nach deutschem Vorbild die Entwicklung allgemein dahin, daß der Versicherungszwang grundsätzlich und von vornherein auch den Ausländer erfaßt[4]). Freilich findet man auch höchst bedenkliche Ausnahmen, so in Rußland, wo das soziale Argument unter der politischen Macht der kapitalistischen Interessen vor dem Kriege so sehr verdunkelt wurde, daß man die Zulassung von Ausländern für Sozialversicherung von der — handelspolitischen Meistbegünstigung Rußlands in deren Heimatstaat abhängig machte[5]), — auch eine Lösung der allgemeinen Konkurrenzfrage. Neben weniger wesentlichen Ausnahmebestimmungen für Farbige usw. auf Seeschiffen[6]) enthält aber auch die deutsche Reichsversicherungsordnung (§ 1233) die Möglichkeit, daß gerade die im Sinne des Arguments ohnehin gefährlichen Saisonarbeiter in der landwirtschaftlichen Invalidenversicherung vom Bundesrat für versicherungsfrei erklärt werden können, der denn auch von dieser Be-

---

[1]) Vgl. Schriften . . . Nr. 1, 1901, S. 107.

[2]) Vgl. auch über Krankenversicherung Mahaim, a.a.O. S. 392f.

[3]) Vgl. Störck-Loening, Art. Fremdenpolizei im Handw. d. Staatsw. 1909, Bd. IV, S. 480.

[4]) Vgl. Günther, Die Stellung der Ausländer in der Arbeiterversicherung der europäischen Staaten 1906, S. 515.

[5]) Vgl. ebenda S. 499.

[6]) Vgl. Laß, Die Stellung der Ausländer in der deutschen Arbeiterversicherung 1904, Sp. 1125.

fugnis Gebrauch gemacht hat[1]). „Polnische und russische Wanderarbeiter in land- und fortwirtschaftlichen Betrieben werden dadurch deutschen Landarbeitern gegenüber von den Unternehmern bevorzugt[2]).“ Wie die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz (1912[3])), so nahm auch das Berner Gewerkschaftsprogramm von 1917[4]) aus solchen Gründen dagegen Stellung.

Ähnliche Tendenzen machen sich auch in England geltend betreffs Teilnahme an „zugelassenen Vereinigungen[5])“ und erstrecken sich hier besonders auf Beschränkungen der Versicherungsleistungen an Ausländer. Die englische Altersversicherung von 1908 hat als eine nur auf staatlichen Mitteln beruhende „Staatsbürgerversorgung“ zur Voraussetzung einer Beteiligung die britische Staatsangehörigkeit[6]). Dieses Prinzip greift nun auch auf andere Versicherungszweige über, wo von Seiten des Staates nur Zuschüsse geboten werden, indem man die Fremden eben von dem Genuß dieser Staatsbeiträge ausschließt, so wiederum in der englischen und ähnlich der schweizerischen Krankenversicherung[7]) und besonders allgemein auf dem Gebiete gerade der Altersversicherung[8]); das deutsche Vorbild, das großherzig die Gleichstellung auch in der Invalidenversicherung aussprach[9]), vermochte hier nicht durchzudringen. Denn an dieser Stelle ließ sich das Argument ohne weiteres zugunsten der einheimischen Arbeiter umgehen, ist doch heute kaum anzunehmen, daß der Staat schließlich selbst zum Verräter wird und von sich aus deshalb den Zuzug der dadurch billiger gewordenen Ausländer entwickelt. Besonders die französische Gesetzgebung ist diese Wege gewandelt, so daß ihr in diesem Zusammenhang vorgeworfen wurde: „On voulait taxer le travail comme une marchandise[10]),“ eine Haltung, die Wilsons Clayton act von 1914[11]) und ihm folgend Samuel Gompers in den Versailler Friedensbestimmungen (Art. 427) so schwer perhorresziert hat. Ganz konsequent müssen im französischen Altersversicherungsgesetz von 1910 denn auch Unternehmerbeiträge zwar geleistet werden, bleiben aber im Reservefonds zurück[12]); eine ähnliche

---

[1]) Vgl. ebenda.
[2]) Bauer, Arbeiterschaft und Völkergemeinschaft 1918, S. 42.
[3]) Vgl. Schriften . . . Nr. 8, 1912, S. 54.
[4]) III. Abschnitt, Abs. b daselbst.
[5]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 392.
[6]) Vgl. ebenda S. 398.
[7]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 41.
[8]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 397ff.
[9]) Vgl. Crick, a.a.O. S. 565.
[10]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 59, Anm. 2.
[11]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, Motto.
[12]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 398f.

Bestimmung für Überweisung der Invalidenrenten hat übrigens auch das deutsch-italienische Abkommen vom 31. Juli 1912[1]) und fand damit die ausdrückliche Billigung der Norddeutschen Allgemeinen Zeitung[2]). Eine solche Unterscheidung gewinnt um so größere Bedeutung bei unserem Argument, je weiter der Einfluß geht, den der Unternehmer je nach dem Versicherungszweig — am meisten gewöhnlich in der Unfallversicherung — und nach Art der Mittelaufbringung — am leichtesten im Umlageverfahren — auf den Versicherungsträger auszuüben vermag.

Nach dem Grade dieses Einflusses des Unternehmers auf die Versicherungsträger, also seiner Fähigkeit, Ersparnisse an Versicherungsbeiträgen zu erzielen — durch niedrigere Umlagen, zum mindesten durch Nichterhöhung des normalen Prämiensatzes — und damit die fremde Arbeitskraft zu verbilligen, sind nun auch die folgenden Beschränkungen der Versicherungsleistungen gegenüber Ausländern im Lichte des Wandererkonkurrenzargumentes vornehmlich zu beurteilen, abgesehen von den allgemeinen, aber entfernteren Wirkungen einer ungleichen Behandlung: der sozialen und wirtschaftlichen Schwächung und der daraus folgenden größeren Drückbarkeit des fremden Arbeiters selbst, soweit dieser mit Eintritt der Entschädigungspflicht nicht von selbst für den Arbeitsmarkt ausscheidet. So konnte Millerand anläßlich des den schärfsten Konkurrenzverhältnissen[3]) entsprungenen Fontaine-Luzzatti-Vertrags allgemein die Gleichstellung in der Sozialversicherung als Ausgleich des Wandererwettbewerbs begrüßen[4]).

Diese ferneren Beschränkungen richten sich, wogegen man ebenfalls auch mit ethischen Momenten anging[5]), nach dem Aufenthalt des Rentenberechtigten, ein Kriterium, an welches die Versicherung gerade unter staatlicher Regelung aus nationalen Gesichtspunkten gerne anknüpft[6]). Besonders die nach ihrem organisatorischen Aufbau meist für unser Problem so wichtige Unfallversicherung hat nach deutschem Vorgang hier allenthalben Differenzierungen geschaffen. Ausschließungen und Kürzungen von wieder Abwandernden, z. B. in amerikanischen Unionstaaten, öffneten aber nach einem bundesamtlichen Bericht[7]) „Schädigungen amerikanischer Bürger Tür und Tor, weil den Unter-

---

[1]) Vgl. Bulletin, XII. Bd., 1913, S. 97.

[2]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XXII, 1913, Sp. 799.

[3]) Vgl. Stier-Somlo, Die erste internationale Arbeiterschutzkonvention 1905, Sp. 198f.

[4]) Vgl. Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge 1907, S. 87.

[5]) Vgl. Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919, S. 16.

[6]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 393ff.

[7]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 36.

nehmer bei Unfallschäden, die nichtansässige Ausländer treffen, geringere Ausgaben treffen". Es sind hier besonders vier Beschränkungsarten hervorzuheben, die sich gegen den vom Versicherungslande Abwesenden richten: Die erste ist enthalten in Bestimmungen über Wartezeit und Anwartschaft, wie sie für die deutsche Invalidenversicherung charakteristisch sind und deshalb in dem schon erwähnten deutsch-italienischen Abkommen ausgeglichen werden mußten. Andere beziehen sich (so in der deutschen Invaliden- und Unfallversicherung[1])) auf das Ruhen des Rentenbezugsrechts bei Abwesenheit. Ist diese von Dauer, so tritt, wiederum nach allgemeinem deutschen Vorbild, teilweise verschärft in den übrigen Staaten, die Möglichkeit einer für den Versicherungsträger regelmäßig billigeren Kapitalabfindung ein. Am stärksten benachteiligt sehen sich aber im allgemeinen die im Auslande wohnenden Angehörigen des Rentenempfängers, die meist den völligen Verlust, teils Verkürzungen erfahren. Freilich können solche Bestimmungen auch den einheimischen Arbeiter treffen, wenn er sein Vaterland verläßt, aber in der Praxis werden unter ihnen doch vorwiegend die Arbeiterwanderer zu leiden haben.

Eine schwerwiegende Konkurrenzgefahr birgt aber auch die formell ungleiche Rechtsstellung des Ausländers, zwar weniger in der Beteiligung an der Verwaltung, wo häufig ähnliche nationale Privilegien bestehen, wie die im schon erwähnten deutschen Betriebsrätegesetz[2]), als vielmehr bei der Durchsetzung des Entschädigungsanspruchs. Aus gewerkschaftlichen Kreisen wurde schon früh[3]) gerade auf solche Ungleichheiten im Sinne des Arguments hingewiesen.

Allein neben jenen speziellen verwaltungspolitischen Beschränkungen ergeben sich auch verwaltungstechnische Unausgeglichenheiten aus der Verschiedenheit der nationalen Versicherungssysteme, je nachdem diese den Sitz des Betriebs, den Ort des Vertrags oder den des Unfalls zum Ausgangspunkt nehmen. Häufig finden hier zudem noch Mischungen statt, wobei, wie in der niederländischen Gesetzgebung von 1901[4]), auch noch Momente der Staatsangehörigkeit oder des Wohnorts des zu Versichernden hereinspielen, kurz die Netze der nationalen Systeme schließen keineswegs automatisch glatt aneinander an, sondern überdecken sich bald gegenseitig, wodurch Doppel-

---

[1]) Vgl. Laß, Die Stellung der Ausländer in der deutschen Arbeiterversicherung 1904, Sp. 1126 und 1123.

[2]) Vgl. oben § 10.

[3]) Vgl. Schippel, Die Konkurrenz der fremden Arbeitskräfte 1906, S. 739.

[4]) Vgl. Günther, Die Stellung der Ausländer in der Arbeiterversicherung der europäischen Staaten 1906, S. 510f.

versicherung entsteht, bald lassen sie versicherungsfreie Stellen. Die Konkurrenzgefahr trifft teils die übergreifenden Betriebe, um die es sich dabei handelt als solche — das ergibt eher ein Problem der Warenkonkurrenz —, teils, soweit Unterschiede nach der Nationalität des Arbeiters für diese gemacht werden, den Arbeiter selbst, und zwar hier bald zugunsten der inländischen, bald der ausländischen Seite in dem Maße, daß sogar an Kapitalwanderung zur Ausnutzung dieser Verhältnisse gedacht werden kann. So wäre nach jenem niederländischen Gesetz in ausländischen Betriebsteilen niederländischer Firmen die Beschäftigung ausländischer Arbeiter billiger[1]), aber auch der umgekehrte Fall, wo der Unternehmer besser seine eigenen Landsleute ins Ausland mitnehmen würde, ist durchaus denkbar[2]).

Gerade bei solchen Anlässen wird die Notwendigkeit, hierfür **Auseinandersetzungsmöglichkeiten** zu schaffen, besonders drastisch, wie sie denn auch von einer Reihe von Staaten nach dem Beispiel des Deutschen Reiches bereits in den Versicherungsgesetzen vorgesehen sind, während andere freilich von vornherein stark auf ihrer autonomistischen Einseitigkeit beharren[3]). Bei den Staaten der ersteren Art können Ausgleichungen teils durch einseitige Maßregeln des einen Staates bei entsprechender Haltung des anderen oder für Grenzgebiete getroffen werden (vorwiegend die verwaltungspolitischen Beschränkungen betreffend), teils ist der Weg des zwischenstaatlichen Vertrags (in Deutschland besonders für verwaltungstechnische Kollisionen) in Aussicht genommen[4]). So bieten beispielsweise deutsche[5]), englische[6]) und französische[7]) Versicherungsgesetze für die Gleichstellung in den Versicherungsleistungen aus Staats- und Unternehmerbeiträgen Ausgleichungsmöglichkeiten (die Franzosen reservieren zunächst die für die Fremden eingezahlten Staatsbeiträge ganz logisch ihren eigenen im Auslande beschäftigten Arbeitern[8])). Ähnliche Bestimmungen haben jene Länder auch für die Beschränkungen nach dem Aufenthalt des Rentenberechtigten. In der Internationalen Vereinigung machte bereits 1904 der deutsche Regierungsvertreter zusammen mit Millerand einen Vorstoß zur Gleich-

---

[1]) Vgl. über den niederländisch-deutschen Vertrag vom 27. August 1907, Bulletin VI. Bd., 1907, S. LIXff.

[2]) Vgl. Hein, a.a.O. S. 66.

[3]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 395f.

[4]) Vgl. über die einschlägigen deutschen Bestimmungen: **Laß**, Die Stellung der Ausländer in der deutschen Arbeiterversicherung 1904, Sp. 1123ff.

[5]) Vgl. Bauer, Arbeiterschaft und Völkergemeinschaft 1918, S. 44.

[6]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 392.

[7]) Vgl. Günther, Die Stellung der Ausänder in der Arbeiterversicherung der europäischen Staaten 1906, S. 502.

[8]) Vgl. Crick, a.a.O. S. 564f.

behandlung der Arbeiter nach Staatsangehörigkeit, Wohnort und Aufenthalt[1]). Für die Behandlung der Staatsbeiträge und Kapitalabfindungen, wo sich in der Praxis besonders Hemmungen ergeben hatten, wurde in Zürich 1912 nachdrücklich auf den Weg des Staatsvertrags verwiesen[2]), ähnlich von den Gewerkschaftsprogrammen des Krieges. Diese und die Delegiertenversammlung der Internationalen Vereinigung von 1908 reden auch einer Erleichterung der Durchsetzung der Entschädigungsansprüche für den Ausländer das Wort. Hinsichtlich der verwaltungstechnischen Unausgeglichenheiten stellte die Internationale Vereinigung, allerdings mit einer späteren Kombination der zu verwendenden Systeme[3]), die Forderung auf, daß alle Staaten nach einem gemeinsamen Grundsatz ihre Versicherung auszubauen hätten, wobei ihr wiederum die Kriegsbeschlüsse der Gewerkschaftsinternationale Folge leisten. Noch im Jahre 1909 war aber bei Abschluß des ungarisch-italienischen Abkommens an eine solche Einheitlichkeit in praxi so wenig zu denken, daß man die gegenseitige lückenlose Erfassung der beiderseitigen Staatsangehörigen durch eine Ausdehnung der betreffenden Vertragsbestimmungen auf in dritte Länder übergreifende Unternehmungen der Kontrahenten zu sichern suchte[4]).

Immerhin ist aber durch die in den nationalen Gesetzen vorgesehenen Auseinandersetzungsmöglichkeiten das Gebiet der Sozialversicherung das fruchtbarste für international-sozialpolitische Maßnahmen besonders für bilaterale Verträge[5])

---

[1]) Vgl. Schriften . . . Nr. 5, 1907, S. 65.
[2]) Vgl. Schriften . . . Nr. 8, 1912, S. 54.
[3]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 73ff.
[4]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 88.
[5]) Außer den in § 5 genannten Handelsverträgen als pacta de contrahendo, sowie den einseitigen Bekanntmachungen des deutschen Bundesrats (vgl. Laß, a.a.O. und Bulletin V S. 1 und VI S. 1):

Abkommen zwischen Frankreich und Italien v. 15. April 1904.
" " Belgien und Luxemburg v. 15. April 1905.
" " Deutsches Reich und Luxemburg v. 2. Dez. 1905.
" " Frankreich und Belgien v. 21. Febr. 1906.
" " Belgien und Luxemburg v. 22. Mai 1906.
" " Frankreich und Italien v. 9. Juni 1906.
" " Frankreich und Luxemburg v. 27. Juni 1906.
" " Deutsches Reich und Niederlande v. 27. Aug. 1907.
" " Großbritannien und Schweden v. 18. Juni 1909.
" " Großbritannien und Frankreich v. 3. Juli 1909.
" " Italien und Ungarn v. 19. Sept. 1909.
" " den schwedischen und dänischen Krankenkassen v. 1. Jan. 1912.
" " Deutsches Reich und Belgien v. 6. Juli 1912.
" " Deutsches Reich und Italien v. 31. Juli 1912.
" " Deutsches Reich und Spanien v. 12. Febr. 1913.
Handelsvertrag zwischen Vereinigte Staaten und Italien v. 25. Febr. 1913.

geworden, deren meiste gerade die in diesem Zusammenhange so wichtige Unfallversicherung betreffen, so daß das Wandererkonkurrenzargument sowohl durch das allgemeine Bestreben nach lückenloser Angleichung wie durch Regelungen von unmittelbarster Bedeutung für den Arbeiterwettbewerb hier befolgt zu werden scheint. Daß bei den diplomatischen Verhandlungen das Argument in den Hintergrund tritt, ist zunächst schon darin begründet, weil die abschreckende Wirkung auf den rückständigen Partner, hier das Auswandererland, welches seine Menschen unterbringen muß, womöglich noch stärker wäre als beim Warenkonkurrenzargument. Die von dieser Seite her wirkenden ethischen Motive nimmt das Einwandererland meist mit entsprechender Humanitätsgeste entgegen, hinter welcher sich häufig genug andersartige politische Interessen verbergen. In großem Maße bildet aber hier besonders das Bestreben nach gegenseitiger Anpassung und damit Erleichterung der bloßen Verwaltungstechnik die Ursache zum Ausgleich.

Allein welche Motive auch immer hier mit am Werke waren, stets erhebt sich daneben noch die Forderung der Reziprozität als realpolitische Grundlage aller Abmachungen. Diese ist uns bei unserem Argument bereits an anderer Stelle[1]) begegnet und deshalb in ihrer Auswirkung, soweit hier Verbindungen mit jenem bestehen, kurz zu betrachten. Zunächst scheint mit dieser Basis eine denkbar günstige Schutzform gefunden: Alles regelt sich im Spiel der Kompensationen[2]), bei der einfachen Übersicht — der Benachteiligte braucht sich nur an seinen Heimatstaat zu wenden — können die ganz entsprechenden Repressalien angewandt werden[3]). Allein es besteht schon hinsichtlich des Maßes an qualitativ zu fordernder Gleichwertigkeit des Versicherungssystems keineswegs Einstimmigkeit[4]) und die Schwierigkeiten erhöhen sich vollends, wenn man das quantitative Interesse nach der Zahl der auf beiden Seiten betroffenen Arbeiter abwägt[5]). Das Deutsche Reich, das doch hier am meisten voransteht, ging

Abkommen zwischen Schweden und Niederlande v. 2. Mai 1913.
„ „ Frankreich und Schweiz v. 12. Okt. 1913.
„ „ Deutsches Reich und Niederlande v. 30. Mai 1914.
„ „ Deutsches Reich und Italien v. 22. Mai 191.
„ „ Frankreich und San Marino v. 9. Aug. 1917.
„ „ Schweden, Norwegen und Dänemark v. 12. Febr. 1919.

[1]) Vgl. oben § 10.

[2]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 59.

[3]) Vgl. allgemein darüber Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919, S. 28, oben § 5.

[4]) Vgl. Laß, a.a.O. Sp. 1124f und Günther, Die Stellung des Auslandes und der Arbeitsversicherung der europäischen Staaten 1906, S. 513f.

[5]) Vgl. auch Manes, Eindrücke vom Wiener Arbeiterversicherungskongreß 1906, S. 93.

allerdings trotzdem weder mit selbständigen Ausgleichungsmaßregeln noch mit zwischenstaatlichen Vereinbarungen sparsam um, deren Wiederaufleben denn auch nach Beendigung des Weltkriegs seitens der betreffenden Ententestaaten (Italien und Belgien) verlangt wurde — heute wahrlich Beweis genug, wie sehr man darin deutschen Altruismus erblickt[1]). Die Vorsicht des Eigennutzes bemerken wir im ganzen auch in der Entwicklung der Verträge, deren Inhalt sich erst allmählich von Sonderfragen zu allgemeineren Regelungen, von nur technischen zu verwaltungspolitischen Ausgleichen erstreckt. Allerdings steht der Fontaine-Luzzatti-Vertrag auch hier am Anfange; aber gerade er bietet, wie übrigens ähnlich auch die späteren französisch-italienischen Abkommen, ein Schulbeispiel dafür, daß man gegenüber der Überzahl italienischer Interessen und der Rückständigkeit des italienischen Sozialrechts trotz der vertraglichen Angleichungsforderung in letzterer Beziehung und trotz eben der dadurch anerkanntermaßen erreichten Minderung der Konkurrenzgefahr für den französischen Arbeiter die Konvention als „unilatérale[2])" empfand und die Haltung Frankreichs damit erklärte, daß es sein Wunsch gewesen sei, „der anderen lateinischen Nation ein Zeichen seiner Freundschaft, einen Beweis seiner Annäherung zu geben[3])". Im allgemeinen nämlich umgaben Staaten mit höherer sozialrechtlicher Entwicklung und überwiegender Einwanderung ihre Versicherungsgesetze mit allerlei Einschränkungen für fremde Arbeiter, um auch formell Kompensationen verlangen zu können (so gerade Frankreich sonst), während beispielsweise Italien, um geneigte Partner zu finden, von vornherein in seiner Gesetzgebung auf alle Ausnahmen verzichten mußte[4]).

Als Ausweg wenigstens in formaler Beziehung wäre die Schaffung eines international einheitlichen Versicherungssystems in den einzelnen Staaten das einfachste Mittel gewesen, womit auch diese Frage unseres Arguments in den internen Bereich nationaler Sozialpolitik übergreift. Darauf wies die Praxis auch immer wieder hin durch allerlei Teilprobleme: So in der Unfallversicherung früher besonders die Verschuldungsfrage[5]), heute die Einbeziehung der sog. Berufskrankheiten[6]). Immer deutlicher erkannte man auch, daß, um Kollisionen zu vermeiden, am besten

---

[1]) Über das äußerst loyale Verhalten Deutschlands auch während des Krieges vgl. Manes, Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund 1919, S. 25.

[2]) Vgl. Guyot, La convention Francoitalienne du travail 1904, S. 359f.

[3]) Vgl. Stier-Somlo, Die erste internationale Arbeiterschutzkonvention 1905, S. 204.

[4]) Vgl. Günther, a.a.O. S. 514.

[5]) Vgl. Laß, a.a.O. Sp. 1124 u. 1126.

[6]) Vgl. z. B. das Leedser Programm.

internationale Vereinbarungen dem Aufbau der nationalen Versicherungssysteme schon vorauszugehen hätten.

Hier eilten leider die international-rechtlichen Abschlüsse den Studien der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz voraus: Die Vereinbarungen begannen sich allenthalben wohl aus politischen Gesichtspunkten auf bilateraler Basis in verschiedenster Ausgestaltung aufzubauen[1]), so daß der von jener Stelle in Aussicht genommene multilaterale Sammelvertrag, der eine generelle und lückenlose Lösung beabsichtigte, immer unerreichbarer erschien[2]). Durch Aufstellung eines Mustervertrags suchte man wenigstens auf eine gewisse Einheitlichkeit hinzuarbeiten, und um diese für die Zukunft besser vorzubereiten, griff man eben zu dem Mittel, von vornherein Einfluß auf eine gleichmäßige Ausgestaltung neu entstehender Versicherungszweige, wie z. B. der Mutterschaftsversicherung[3]), zu gewinnen.

Den umgekehrten Weg ging der internationale Sozialverband für Sozialversicherung, der seit 1889 bereits ein ständiges Komitee besitzt. Den Ausgangspunkt bildete hier das Studium der Systeme; dabei war man von praktischen Angleichungsnotwendigkeiten als Folgen von Wanderungen usw. so wenig berührt — weshalb, wie schon angedeutet, die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz diese Frage übernahm[4]) —, daß man das Einigungsproblem nur in theoretischer Einstellung erörterte. Nach langen Kämpfen um die Frage des Obligatoriums gelangte endlich 1908 in Rom, also gerade post festum der ersten Vertragsreihe die germanische Auffassung zum Siege[5]), nachdem freilich bereits auf dem vorhergehenden Kongreß[6]) die Versicherung der Ausländer zur Debatte gestanden hatte. Die für September 1914 vorgesehene Jubiläumsversammlung gedachte endlich beide Fragen, die des Systems und die der Fremdenbehandlung, auf allgemeiner internationaler Basis in Angriff zu nehmen[7]).

In den Kriegsprogrammen der Gewerkschaften, besonders deutlich in dem von Bern 1917, ist systematische Angleichung nach Umfang und Inhalt vorgesehen. Die internationale Auswanderungskommission des neuen Weltarbeitsverbandes hat „an das internationale Arbeitsamt die Bitte gerichtet, es möchte eine Vorlage für die nächste Tagung der internationalen Konferenz ausarbeiten, um — soweit es im Bereich der Möglichkeit liegt —

---

[1]) Vgl. Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutz in den letzten 12 Jahren 1913, S. 51f.

[2]) Vgl. Schriften . . . Nr. 6, 1909, S. 86.

[3]) Vgl. Schriften . . . Nr. 8, 1912, S. 48 u. S. 128ff.

[4]) Vgl. Schriften . . . Nr. 1, 1901, S. 166.

[5]) Vgl. Manes, Eindrücke vom VIII. internationalen Kongreß für Arbeiterversicherung in Rom 1909, S. 102 u. 109.

[6]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XIV, 1905, Sp. 1370f.

[7]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XXIII, 1914, Sp. 1196.

für alle Staaten oder wenigstens für gewisse Staatengruppen ein gleichartiges Gesetzessystem für Sozialversicherung zu erhalten[1])".

Die Versailler Friedensbestimmungen hatten, abgesehen von einer unklaren Andeutung in der Präambel, zur ganzen Angelegenheit keine Stellung genommen, vielleicht eben angesichts der deutschen Überlegenheit auf diesem Gebiete, die in Art. 312 ihre Anerkennung findet[2]). Dagegen hat die Washingtoner Konferenz von 1919 anläßlich der Behandlung der Frage der Arbeitslosigkeit wenigstens für dieses Teilgebiet das Versicherungsproblem erörtert und Einführung einer ,,wirksamen Arbeitslosenversicherung" sowie Gleichstellung der Ausländer darin beschlossen. Gerade bei dieser Angelegenheit, die mit dem Gesamtwanderungsproblem so innig verknüpft erscheint, haben die verschiedenen Organisationen[3]) die Notwendigkeit einer internationalen Erfassung erkannt, wie dies bereits im Programm des Baseler Arbeitsamtes vom Jahre 1901 zum Ausdruck kam[4]).

§ 12. Ergebnisse.

Wenn wir, um zu einem abschließenden Urteil über das Wandererkonkurrenzargument zu gelangen, aus den bisherigen Einzelbetrachtungen nunmehr die Summe ziehen und daneben Vergleiche mit dem ersten, dem Warenkonkurrenzargument, anstellen, so gilt es zunächst aus den gewonnenen Einsichten die Würdigung eines scheinbaren Mangels dieses zweiten Motivs, seinen Wirkungsradius betreffend, abzuleiten. Auf den ersten Blick könnte es nämlich scheinen, als hätte das Argument gemäß seiner Einstellung auf eine Erscheinung, die sich innerhalb einer Volkswirtschaft abwickelt, überhaupt keinen Einfluß auf eine international-sozialpolitische Ausgestaltung der nationalen Systeme im ganzen, sondern seine Bedeutung beschränke sich auf Reformwirkungen im sozialen Fremdenrecht und hier wären zudem vielleicht schon einseitig nationale Maßnahmen ausreichend. Allein diese letztere Meinung wird schon durch die allseits auftretende Forderung der Reziprozität widerlegt, und was jene weitergehenden Bedenken betrifft, so haben wir aus dem Vorhergehenden ersehen, daß bei einer Einschaltung des Arguments die fremdenrechtliche Regelung gewisser Reformen des allgemeinen Sozialrechts wie etwa besonders im Vertrags- und

[1]) Internationales Arbeitsamt, Amtliche Mitteilungen, Bd. IV, 1921, Nr. 8, S. 7.

[2]) Vgl. Eckardt und Kuttig, Kommentar z. T. XIII des Friedensvertrags von Versailles 1920 im Anhang: Manes, Die soziale Versicherung in den abgetretenen Gebieten S. 83.

[3]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XVIII, 1909, Sp. 164, auf dem internationalen Arbeiterversicherungskongreß in Rom — und Soziale Praxis, Bd. XX, 1910, Sp. 188.

[4]) Vgl. St. Bauers Referat: Schriften . . . Nr. 1, 1901, S. 166.

Verbandsrecht, in der Arbeitsvermittlung und Sozialversicherung als notwendiger Voraussetzungen bedarf und daß dabei eine Reihe dieser Fragen untereinander in logischem Zusammenhang steht und damit nach umfassenden Lösungen drängt[1]). In der Praxis werden freilich vielfach die Skeptiker Recht behalten, da man gegenüber dem eifersüchtigen Autonomismus der Staatenwelt häufig jene Folgerungen beiseite schieben und die unmittelbar die Wanderer selbst betreffenden Fragen recht und schlecht zu lösen suchen wird, worauf auch allerdings die vom Genfer Arbeitsamt angeregte Konferenz über Sozialversicherungen das Problem beschränken zu wollen scheint[2]).

Im Rahmen unseres Argumentes spielen nämlich ganz allgemein Machtfragen noch eine erheblich größere Rolle als beim Warenkonkurrenzargument. Fürs erste schon innerpolitisch: Die Ausnahme des Arguments wird von der realen Macht der Arbeiterinteressen abhängen[3]). Allein seine positive Anwendung in einer Angleichung der Eingewanderten wird keineswegs nur vom „kapitalistisch-bureaukratischen Staatensystem[4])“ verweigert, sondern die nationale Arbeiterschaft selbst wird auch da, wo sie der ausschlaggebende Faktor ist, solche Konsequenzen soweit als immer möglich zu umgehen suchen, sei es durch Beschränkungen der Einwanderungsfreiheit, sei es durch nationalistische Privilegien in der Arbeitsgelegenheit und in den staatlichen Zuschüssen zur Sozialversicherung, deren Mittel in dieser Beziehung am besten vom Staate allein, wie teilweise in England, aufzubringen wären. Ja, sogar die Organisationen der Arbeiterschaft verschließen sich vielfach den Fremden, und zwar gerade dort, wo jene nach innerem Ausbau und äußerer Machtstellung am weitesten fortgeschritten sind (abgesehen vom humanen Deutschland), um darauf gestützt als scheinbar befriedigende Formel eine internationale Regelung des Arbeitsmarktes nach dem Bedarf unter ihren Auspizien durchzusetzen. Die nationale Sozialpolitik wird eben, solange sie es ohne eigenen Schaden tun kann, stets nur „eigensüchtige[5])“ Interessen verfechten ohne Rücksicht, ja oft in schneidendem Gegensatz zu den internationalsozialpolitischen, da jede Angleichung, wie das schon im vermehrten Angebot begründet erscheint, auch gewisse nationale Opfer mit einbegreifen müßte. Um so leichter werden diese Tendenzen den Sieg an sich reißen, als ihnen Hilfe von allgemein nationalistischen

---

[1]) Vgl. Heyde, Arbeitsrecht und Friedensvertrag 1919, S. 26.

[2]) Vgl. Internationales Arbeitsamt, Amtliche Mitteilungen, Bd. 4, 1921, Nr. 11, S. 25f.

[3]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 75f.

[4]) Vgl. Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919, S. 12.

[5]) Vgl. Günther, Grenzen der Sozialpolitik 1921, Sp. 411.

Gesichtspunkten kommt. Aber hier wird der Protektionismus nicht wie beim Warenkonkurrenzargument auf das Ausland als Anreiz zu eigener sozialpolitischer Vervollkommnung wirken, sondern nur zur Erhöhung des wirtschaftlichen und sozialen Druckes in den betroffenen Auswanderungsländern durch Verstopfung der Abzugskanäle beitragen oder doch durch künstliche Niederhaltung der Fremden deren heimatliche soziale Entwicklungsmöglichkeiten beschneiden.

Eben jene Schwäche des Auswandererlandes bildet aber den Keim für die argumentwidrige Entfaltung der äußeren Machtverhältnisse bei unserem Problem. In wirtschaftspolitischer Beziehung nimmt hier der Einwandererstaat ganz die Stellung des Arbeitgebers ein mit der ganzen Überlegenheit einer solchen. In seiner Hand befinden sich die Produktionsmittel, aus denen er auch die Waffen zu deren Behauptung zu schmieden vermag[1]); während die Länder mit Überschußbevölkerung, ganz wie der Arbeitnehmer, einen Teil ihrer Arbeitskräfte in den Dienst fremden Kapitals stellen müssen, soweit ihre Macht nicht zu kolonisatorischer Ausbreitung hinreicht, wobei dann aber umgekehrt die Eingeborenen zu Heloten degradiert werden können.

Im allgemeinen aber ist entsprechend jenem Gesetz der Wandererbewegung der Auswandererstaat auch der sozialpolitisch schwächere Teil. Scheint doch hier eine Angleichung häufig schon wegen natürlicher Unterschiede überhaupt ihr Ziel zu verfehlen, da gewisse Einwanderersorten wie die Gelben und auch die Italiener gemäß ihrer rassemäßigen Bedürfnislosigkeit selbst bei sozialrechtlicher Gleichstellung den einheimischen Arbeiter noch zu unterbieten vermögen, ein der Freihandelsfrage in der Landwirtschaft etwa konformes Problem, dessen unübersehbarer Tragweite zunächst immer mit nationalistischem Protektionismus begegnet wird. Einer internationalen Nivellierung, die unter Umständen zur Vernichtung ihres ganzen nationalen Volkstums führen könnte, werden sich die Einwandererstaaten mit aller Macht entgegenstemmen, wenn sie schon dort, wo keine Gefahr aus physischen Gründen droht, für ihre Angehörigen eine differenzierte Stellung anstreben. Beziehen sich die hierauf gerichteten Maßnahmen mehr auf die materielle Verweigerung der Arbeitsgelegenheit, so haben anderseits die Auswandererstaaten betreffs der mehr formalen Seite des Sozialrechts an einer Angleichung ihrer Auswanderer um so weniger Interesse, je drückender die Notwendigkeit ist, ihre Landeskinder anderswo unterzubringen und je weniger in der Qualität der Wanderer selbst die Sicherheit der Arbeitserlangung gegeben erscheint;

---

[1]) Vgl. Schätzel, a. a. O. S. 76 f.

denn dann muß von diesen nach Unterbietungsmöglichkeiten um jeden Preis getrachtet werden. Erst allmählich werden sich dabei auch Schutzinteressen, zunächst mehr zufälliger und äußerlicher Art, geltend machen, je mehr eben jene genannten Voraussetzungen im einzelnen Falle zurücktreten, je näher auch nach politischer Macht und sozialer Haltung sich die beiden Staaten stehen, und der höchste Annäherungspunkt wird da erreicht sein, wo schon verwaltungstechnische Gesichtspunkte durch einen Zusammenstoß zweier ausgebildeter nationaler Sozialrechtssysteme zur Einigung verhelfen. Allein auch auf dieser Stufe fallen angesichts der allgemeinen internationalpolitischen Forderung der Reziprozität machtpolitische Fragen schwer ins Gewicht, da ja auch hier noch gewöhnlich die Wandererbewegung in der Hauptsache nur von der einen Seite ausgeht und schließlich eine Angleichung als Geschenk des Einwandererstaates erscheint.

Nun haben aber diese Fragen unter der neuesten Weltentwicklung eine doppelt aktuelle Bedeutung gewonnen. Einige Imperien haben mit dem Weltkrieg den Großteil der Produktionsmittel der Erde zu monopolartigem Gebrauche an sich gerissen. Es sind dieselben, deren Regierungen und Arbeiterorganisationen wir als die exklusivsten Protektionisten kennen lernten, eine Eigenart, die sich unter den chauvinistischen Einflüssen des Krieges nicht zum Guten verändern konnte, auch wenn man einstweilen manche neueren Auswüchse auf Rechnung einer nur vorübergehenden Kriegspsychose zu setzen geneigt ist; ihr Elaborat, die Versailler Friedensbestimmungen anerkennen weder Einwanderungsfreiheit noch Gleichstellung der Eingewanderten. Es sind auch die nämlichen, welche durch ihr kolonisatorisches Vorleben, durch ihre Organisationserfahrungen im Weltkrieg und durch ihre Wiederaufbaupläne ein gefährliches Talent zu entsprechender Handhabung der in ihren Händen liegenden Macht verraten. Dieselben endlich, die seit langem als Hauptanziehungspunkte der Wandererbewegung gelten, während Staaten mit starker Bevölkerungsvermehrung die Unterlegenen sind. Diese der Produktionsmittel zu erheblichen Teilen beraubten Völker trifft auch die Schuldenlast des Weltkriegs, während das an erster Stelle stehende Einwanderungsland, die nordamerikanische Union, zugleich der erste Gläubiger der Welt ist. Besonders Walter Schätzel[1]) hat schon unmittelbar nach Beendigung des Weltkriegs auf diese Zusammenhänge hingewiesen und unter der Labilität der seitherigen kosmopolitischen Verhältnisse haben sie vielleicht einen noch bedrohlicheren Charakter angenommen.

Jedenfalls erhält das Wort von der „internationalen Sozialpolitik“ damit eine neue, ungleich tiefer greifende Bedeutung:

---

[1]) Vgl. derselbe, a.a.O. besonders S. 5ff. u. 76ff.

Es stehen sich heute Produktionsmittelinhaber und Rentengläubiger auf der einen, kapitalarmer Menschenreichtum und Tributpflicht auf der anderen Seite nicht mehr nur in Gestalt von Klassen, sondern von Staaten gegenüber, der Gegensatz von Kapitalist und Proletarier, nein Schuldknecht, hat sich ins Völkerleben übertragen, der Typus des Kapitalismus von Nation gegen Nation, von dem schon das kommunistische Manifest spricht[1]), ist in breiteste Wirklichkeit eingetreten, es bedarf daher auch einer Sozialpolitik der Völker untereinander.

So wohnt dem Wandererkonkurrenzargument, so sehr es sich auch für seinen eigenen Bereich fortwährend an nationalpolitischen Realitäten stoßen mag, gegenüber dem Warenkonkurrenzargument mit seiner der Sozialpolitik wesensfremden Grundlage eine ungleich höhere Wirkung wenigstens nach seiner immanent logischen Seite hin inne, indem es über sich hinaus positiv auf weitere Motivierungsnotwendigkeiten verweist. Praktisch deutet das Argument ja bereits an jenen äußersten Annäherungspunkten, wo seine Beachtung aus eigener Kraft am aussichtsreichsten erscheint, auf andere parallel laufende Antriebe hin, die aus dem Zusammenleben der Staaten unmittelbar entstehen, natürlich nicht nur die Wanderungsfrage, sondern alle zwischenstaatlichen Verkehrsbeziehungen erfassen können und ihren Ursprung in verwaltungstechnischen und freundschaftspolitischen Zweckmäßigkeitserwägungen haben. Ferner aber richtet sich unser Blick auf die innerpolitischen Konstellationen wieweit sich hieraus nach Stärke und Haltung der politischen Parteien und der Klassenorganisationen ein einheitliches international-sozialpolitisches Vorgehen erwarten läßt. Die letzte Frage endlich, das Problem der sozialen Weltstruktur, auf welches das Wandererkonkurrenzargument hinführt, zwingt dazu, nach umfassenden ethischen bzw. wissenschaftlichen Momenten zu einer etwaigen Lösungsmöglichkeit zu suchen.

Bei der Fülle des in der Stufenfolge dieser Motive immer mehr zerflatternden Tatsachenmaterials und der zunehmenden theoretischen Ungeklärtheit wird sich dabei freilich kaum mehr als ein vorsichtiges Andeuten einiger besonders hervorspringender Grundlinien versuchen lassen.

---

[1]) Vgl. Ed. Kautsky, 1917, S. 43.

II. Teil.

Innerliche Einigungsgründe.

1. Abschnitt.

Subjektiver Solidarismus.

(Gruppenmotive).

„Die Politik muß schlechthin zur Sozialpolitik werden.“

Fachblatt der österreichischen Metallarbeiter vom 19. Okt. 1918.

„Das soziale Zeitalter, das nach diesem Kriege beginnt und mit dem Völkerbund ins Dasein tritt, verlangt eine soziale Ordnung als Grundlage des Wirtschafts- und Völkerverkehrs.“

Paul Umbreit: Völkerbund und internationales Arbeiterrecht 1919, S. 18.

Kapitel I.

Die Regierungen.

§ 13. Allgemeine Ursachen.

Die moderne Produktionsweise mit dem ihr eigenen Verkehsapparat bietet nicht nur gelegentlich gewisser sekundärer Auswirkungen in Konkurrenzerscheinungen äußerliche Reibungsanlässe, welche zu international-sozialpolitischer Stellungnahme nötigen, sondern sie trägt in sich auch allgemeine innerliche Gründe zu einer Einigung, da sie, worauf besonders Millerand in der Eröffnungsansprache zum Pariser Gründungskongreß der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz hinwies[1]), von den Ländern der Erde in beispiellosem Siegeszuge eben als System Besitz ergriff und damit eine in ihren wesenhaften Zügen international durchgehend gleiche, nur nach Entwicklungsgraden abgestufte soziale Lage schuf. Der maßgebenden Weltanschauung kamen die entfalteten Verkehrsmittel zu Hilfe, um daneben eine großartige internationale Fühlungnahme der Geister

[1]) Vgl. Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutzkongreß in Paris 1900, S. 498.

zu inaugurieren, womit auch die Bedürfnisse den nationalen Raum zu übersteigen begannen, so daß nach von Martens[1]) schon daraus den Herrschenden neue Pflichten zu zwischenstaatlicher Verständigung erwuchsen. Vor allem aber haben jene beiden Faktoren — die grundsätzliche Problemgleichheit und die Kommunikationsfähigkeit — zunächst innerhalb der Interessentengruppen einen Solidarismus ins Bewußtsein und ins Leben gerufen, der in gemeinsamen Zielen, fast mehr noch im Konkret-Funktionellen, in gegenseitiger Hilfe begründet ist. Das geht ja sogar soweit, daß, wie Rudolf Stammler sagt, „heutzutage Angehörige derselben Klasse aus verschiedenen Nationen sich vielfach leichter verstehen, als Glieder des einen Volkes, die getrennten Klassen desselben zugehören; mehr Gemeinsames im Wissen und Urteilen, im Wünschen und Wollen bringen jene sich entgegen, als die Kinder unseres Vaterlandes es zu tun vermögen, die der Ständegegensatz auseinanderreißt[2])".

Zu solchen „internationalen Gemeinschaften", um einen terminus Robert v. Mohls[3]) zu gebrauchen, sind in gewissem Sinne aber auch die Regierungen zu rechnen, die je nach der Staatsform in verschiedenem Grade als Träger nicht nur höherer, sondern häufig auch selbständiger Interessen den Beherrschten gegenüber auftreten, wie dies ganz allgemein und unter allen Umständen zunächst schon in dem gemeinsamen Selbsterhaltungstrieb des Archismus gegen den Anarchismus zum Ausdruck kommt. Auf letzteren als „die andere Seite der sozialen Frage" hatte bereits Geßner[4]) die Regierungen zwecks solidarischer Abwehr hingewiesen, worin ihm Ullmann[5]) gefolgt ist. Im Vordergrunde stand dabei die Frage der Aufhebung des Asylrechts für politische Verbrecher gemeinen Charakters. Allein mit dem erfolgreichen Verlauf dieser Bestrebungen schlugen diese schließlich zu einem eifersüchtigen Pochen der Regierungen auf ihre Ausweisungsrechte um, was sich vielfach bis zur Willkür des „freien Ermessens" ausgedehnt auf jede politische, ja gewerkschaftliche Betätigung Fremder steigerte, eine Erscheinung, die, wie oben ausgeführt[6]), so verhängnisvoll für positiv internationale Bedürfnisse geworden ist.

Aber die internationale Gleichheit der sozialen Lage in Verbindung mit den daraus hervorgehenden internationalen Be-

---

[1]) Vgl. derselbe, Völkerrecht 1886, übersetzt von Bergbohm, S. 21.
[2]) Stammler, Wirtschaft und Recht 1906, S. 311.
[3]) Vgl. derselbe, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I, 1860, S. 579ff.
[4]) Derselbe in Holtzendorff, Handb. d. Völkerr., Bd. III, 1887, S. 73ff.
[5]) Derselbe, Völkerr. 1908, S. 5.
[6]) Vgl. oben § 10.

wegungen, die nach Bebel „äußerlich verschieden, je nach dem Grade der Entwicklung, dem Charakter der Bevölkerung und der Form ihres politischen Zustandes ... im Wesen ... überall dieselben[1])" sind, trieb die Regierungen auch zu vereingtem, positiv sozialpolitischem Handeln an, um die Arbeiter mit dem Bestehenden auszusöhnen, wie Julius Wolf es sich denkt[2]). Äußere Ereignisse, wie schon der Pariser Kommuneaufstand in Bismarcks Kreisen[3]), dann aber später besonders die parlamentarische Offensive der mitteleuropäischen Sozialisten[4]) in den 80er Jahren, der internationale Sozialistenkongreß zu Paris 1889[5]) und endlich der Bergarbeiterstreik im Ruhrgebiet vom gleichen Jahre[6]) führten zu jener Initiative der schweizerischen[7]) und deutschen Regierung von 1889 und 1890, während etwa gleichzeitig Geßner[8]) und v. Schönberg[9]) in diesem Sinne schrieben. Die Berliner Konferenz wurde von ihrem Präsidenten, Staatsminister v. Berlepsch, denn auch mit dem ausdrücklichen Hinweis eröffnet, daß „der Versuch einer Lösung dieser Frage, ... eine Pflicht ... auch der Staatsklugheit[10])" bedeute und gerade die Behandlung der Frage der Kohlenproduktionsregelung enthüllt deutlich als vorwiegenden Zweck, den u. a. übrigens auch später das Baseler Arbeitsamt mit anerkannte[11]), Beunruhigungen der allgemeinen und wirtschaftlichen Lage durch jene internationalen Bewegungen zu vermeiden[12]). Nachdem vielleicht in jenen Anfängen, wo so viel gerade mit dem Warenkonkurrenzargument operiert wurde, vielfach nur das Bestreben wirksam gewesen sein mochte, einen Staat für sich allein nicht allzu reformfreundlich vorgehen zu lassen aus Furcht vor einer Rückwirkung auf die Arbeiteransprüche in den übrigen, blieb schließlich doch der unaufhaltsame Gang der sozialen Entwicklung der stärkere, demgegenüber eine extrem ablehnende Haltung nur die fortschreitende Radikalisierung der Gedrückten zu fördern geeignet schien. Diese Tatsachen regten daher mit der Notwendigkeit,

---

[1]) Bebel, Die Frau und der Sozialismus 1910, S. 484.

[2]) Vgl. derselbe, Internationale Sozialpolitik 1889, S. 189.

[3]) Vgl. Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 103.

[4]) Vgl. oben § 2.

[5]) Vgl. Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich 1897, S. 57.

[6]) Vgl. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen III, 1921, S. 64.

[7]) Braun, Das Rundschreiben des schweizerischen Bundesrats, betreff. den internationalen Arbeiterschutz 1889, S. 501.

[8]) Vgl. derselbe, a.a.O. S. 75.

[9]) Vgl. derselbe, Handb. d. pol. Ökonomie II, II, 1898, S. 59.

[10]) Protokoll der internationalen Arbeiterschutzkonferenz 1890, S. 16.

[11]) Vgl. Schriften ... Nr. 1, 1901, S. 164.

[12]) Vgl. Cohn, Die internationale Konferenz zur Besprechung der Arbeiterschutzgesetzgebung 1890, S. 243.

doch einmal zu reformieren, allmählich einen Erfahrungsaustausch über die in den einzelnen Staaten unternommenen sozialrechtlichen Fortschritte an und so wurde auf indirektem Wege wenigstens eine gewisse Verständigung erzielt[1]). In weit größerem Maße aber sprechen solche Gesichtspunkte mit, seit Klassenbewegungen wie der Bolschewismus in Rußland und zum Teil auch die deutsche Revolution das zwischenstaatliche Zusammenleben als solches ergreifen und die Gefahr des überspringenden Feuers für die innere wie für die äußere Politik gleich bedrohlich erscheint. Der Weltkrieg, der den Massen eine nie dagewesene Bedeutung und zugleich das Bewußtsein derselben gab[2]), nötigte denn auch ob der „den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdenden Unzufriedenheit", wie die Präambel zu Teil VIII der Versailler Friedensbestimmungen ausführt, zu einem entschiedenen Zugeständnis der Regierungen in der Schaffung einer Weltarbeitsorganisation. Wahrlich, wenn schon früher eine Einigung auf diesem Gebiete als Förderung des Pazifismus empfunden wurde[3]), so schien nach dieser Entwicklung vollends Rassen- und Klassenbefriedung unzertrennlich verbunden[4]).

Im Gefolge von Kriegen hatten sich schon früher international-sozialpolitische Wirkungen ergeben, wie dies für den Deutsch-Französischen Krieg 1870/71 als erster[5]) Herkner in seiner berühmt gewordenen Dissertation nachwies; heute bilden vielleicht auch die bereits erwähnten Friedensbestimmungen über die Sozialversicherung in den abgetretenen Gebieten Anlässe in dieser Richtung. Allein auch aus den friedlichen Verkehrsbeziehungen war mit steigender Kulturentwicklung die Notwendigkeit zwischenstaatlicher Auseinandersetzung den Regierungen klar geworden[6]). Besonders die oben[7]) erwähnten Sparkassen und Versicherungsverträge sind zu einem guten Teile die Frucht dieser Zusammenhänge. Soweit hier das Ziel nur eine gegenseitige Erleichterung des Verwaltungsbetriebs bildet — und selbst darin konnte man häufig, wie bei der gemeinsamen Wagenbenutzung zwecks Kuppelungsschutz für die Eisenbahner[8]), zu

---

[1]) Vgl. Cohn, Die Entwicklung der Bestrebungen für internationalen Arbeiterschutz 1899, S. 60. — Francke, Der internationale Arbeiterschutz 1903, S. 17. — Jellinek, Allgemeine Staatslehre 1905, S. 117.

[2]) Vgl. Heyde, Die Sozialpolitik im Friedensvertrag und der Völkerbund 1919, S. 5.

[3]) Vgl. Schriften . . . Nr. 6, 1919, S. 28f. — Crick, a.a.O. S. 435.

[4]) Vgl. Francke, Anfänge eines internationalen Arbeitsrechts 1914, S. 27. — Manes, Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund 1919, S. 36.

[5]) Vgl. Braun, Der Friede von Versailles 1919, S. 1f.

[6]) Vgl. Hein, a.a.O. S. 39.

[7]) Vgl. oben § 11.

[8]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 107.

keiner Einigung kommen —, werden freilich nur die äußersten Spitzen des Problems erfaßt, aber besonders in Verbindung mit der Ausübung einer Schutzpflicht über die Staatsangehörigen im Ausland führen derartige Abmachungen, wie gezeigt, auf Grund der Reziprozitätsforderung doch auch zu einer Angleichung der sozialrechtlichen Systeme im ganzen. Daneben sahen wir bei dieser Gelegenheit häufig auch den Wunsch nach Herstellung der Rechtssicherheit[1]) durch Beseitigung von Kollisionsnormen wirksam; einer grundsätzlichen, alle die gesamten Fälle lösenden Rechtsvereinheitlichung[2]) stehen jedoch von seiten der Staaten und der sie hierbei verkörpernden Regierungen schwere autonomistische Hemmungen im Wege.

§ 14. Autonomistische Hemmungen.

Für eine internationale Angleichung entstehen fürs erste schon rein technische Schwierigkeiten aus der Verschiedenheit der nationalen Systeme des positiven Rechts, die nach Art und Ausdehnung eine Fülle von Eigenschaften aufweisen[3]). Schon nach dem „geographischen, sachlichen und persönlichen Geltungsgebiet" allein des Arbeiterschutzrechts ergibt sich „eine überraschende Mannigfaltigkeit. Sie wird noch größer, wenn man auf den Inhalt des Arbeiterschutzes eingeht[4])". Gerade für die Regierungen, als Vertreter des starr bureaukratischen Prinzips, kann dieses Moment vielfach bereits zum entscheidenden Hindernis werden. Natürlich konnten derartige Bedenken besonders in den Anfängen der international-sozialpolitischen Bewegung, wo jene Unterschiede dazu meist aus grundsätzlichen Gesichtspunkten noch ganz fundamentalen Charakter trugen, durchaus als gerechtfertigt gelten. So postulierte Miquel 1882 die immanente Angleichung der nationalen Gesetzgebungen durch die Entwickung als Voraussetzung für internationale Ausgleichungsbestrebungen von außen her[5]) und etwa gleichzeitig erklärte sich ein Vertreter des schweizerischen Bundesrats in ähnlichem Sinne[6]). Die erneute Motion vom 23. Dezember 1887 im dortigen Nationalrat nimmt in ihrer Begründung darauf Rücksicht, wenn es darin heißt: In Erwägung, daß eine Reihe anderer Staaten . . . „bereits eine Arbeitergesetzgebung besitzen oder anstreben, die von Gesichtspunkten ausgeht und Tendenzen verfolgt, welche auch die-

---

[1]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 117f.
[2]) Vgl. ebenda S. 409.
[3]) Vgl. darüber besonders Schiff, Internationale Studien über den Stand des Arbeiterschutzes bei Beginn des Weltkriegs 1915, 1917 und 1919, und derselbe, Der Arbeiterschutz der Welt 1920.
[4]) Vgl. derselbe, a. ersten a.O. S. 575.
[5]) Vgl. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. XXI, 1882, S. 78.
[6]) Vgl. Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 315.

jenigen der schweizerischen Arbeitergesetzgebung sind . . .[1])". wird aufs neue die Forderung an den Bundesrat zu diplomatischem Vorgehen erhoben.

Hier werden schon mit besonderer Deutlichkeit die nationalen Verschiedenheiten in der Rechtspolitik als letzter und tiefster Grund für die Einigungsschwierigkeiten betont; sagt doch auch v. Zwiedieneck-Südenhorst: „Erfahrungsgemäß durchbricht die Sozialpolitik eines Staates aber wohl auch nur dann diese territorialen Schranken, wenn im anderen Staatswesen das gleiche Ausmaß sozialpolitischer Einsicht und sozialpolitischen Wollens[2]) vorhanden ist." Die Unterschiede in den konkreten nationalen Zuständen, welche man für jene Rechtsverschiedenheiten gerne allein verantwortlich machen möchte — ein Vorurteil, dessen Beseitigung eine Hauptaufgabe für ein vergleichendes internationales Arbeitsamt zu bilden hätte[3]) — treten gegenüber diesem Gesinnungsfaktor ganz in den Hintergrund. So erklärt Walter Schiff neuerdings ausdrücklich: „Die nationalen Schutznormen zeigen sowohl nach ihrem sachlichen und persönlichen Geltungsgebiet als nach ihrem Inhalt eine so außerordentlich große Mannigfaltigkeit, daß sie keineswegs durch die Verschiedenheit der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse erklärt und gerechtfertigt werden können[4])."

An Vorbildern für eine internationale Einigung bestanden in formaler Beziehung etwa der lateinische Münzbund vom 23. Dezember 1865, der Weltpostverein vom 9. Oktober 1874, der internationale Metervertrag vom 20. Mai 1875 und an neueren besonders die Brüsseler Zuckerkonvention vom 5. März 1902; allein nicht nur bei dieser letzteren, sondern sogar in so rein technischen Fragen, wie beim Metervertrag, blieben die Schwierigkeiten in der Folge nicht aus[5]). Auch unserem Problem verwandte Materien, beispielsweise Sklaven- und Mädchenhandel, Eingeborenenbehandlung in den Kolonien und Armenwesen[6]) brachten es zu zwischenstaatlicher Regelung, auch hier meist nicht ohne schwere Kämpfe, trotz der einigermaßen einhelligen Auffassung der Herrschenden und der verhältnismäßig geringen Bedeutung der Fragen im Vergleich zu internationaler Sozialpolitik. Diese selbst vermochte schon in der Völkerrechtswissenschaft nur äußerst schwer Wurzel zu schlagen, da man in unserer

---

[1]) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 62.
[2]) Derselbe, Sozialpolitik 1911, S. 134.
[3]) Vgl. Reichesberg, Bestrebungen und Erfolge der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz 1905, S. 30f.
[4]) Schiff, Der Arbeiterschutz der Welt 1920, S. 7.
[5]) Vgl. Cohn, Die Entwicklung der Bestrebungen für internationalen Arbeiterschutz 1899, S. 60ff.
[6]) Vgl. v. Liszt, Völkerrecht 1915, S. 276ff.

Bewegung einen „Einbruch des Sozialismus in das Gebiet des Völkerrechts[1])" erblickte.

Hierbei traf die Bewegung insofern eine gewisse Schuld, als sie in formaler Beziehung schon sehr früh aus dem Problem die äußersten, utopisierenden Konsequenzen ziehen zu müssen glaubte und von „internationaler Arbeiterschutzgesetzgebung[2])" und einem „Weltarbeitsinspektorat[3])" sprach, Schlagworte, die nicht nur den Spott Bismarcks[4]), sondern auch die Skepsis aufrichtiger Freunde der Sozialreform[5]) hervorriefen. Gerade solche Forderungen mußten die Regierungen, die sich damit unmittelbar in ihrer natürlichen Macht bedroht sehen, zu erklärten Gegnern einer Einigung machen und der dornenvolle Entwicklungsweg der Verfassung des Weltarbeitsrechts — von den ersten schweizerischen Vorschlägen zur Schaffung einer solchen in Berlin 1890 und Bern 1905 über den englischen Plan einer besonderen Kommission von Bern 1906[6]) bis zu den Versailler Friedensbestimmungen und den weit darüber hinausgehenden Gewerkschaftsforderungen — lehrt zur Genüge, wie schwer es hielt, die Regierungen mit den der Eigentümlichkeit des Problems selbst zum Teil entquellenden Folgerungen betreffs Rechtssetzung und -durchführung allmählich eher zu befreunden.

Verschärfen sich doch die Schwierigkeiten dadurch ins Unendliche, daß diese Probleme ihrem Inhalt nach unmittelbar an das Mark völkischer Differenzierung greifen, in der ein Staat seinen Stolz und seine Macht zu erblicken gewohnt ist[7]), wobei wiederum als Exponenten des nationalistischen Widerstandes ex officio die Regierungen gelten dürfen. Auch im Falle einer Reformfreundlichkeit auf dieser Seite wird man hier meist eher geneigt sein, durch abstechende nationale Maßnahmen die eigenen Arbeiter an ihr Vaterland und ihre Regierung zu ketten[8]); fehlt aber vollends jene relativ günstige Voraussetzung, so ist im allgemeinen ohnehin die strikteste Abwehr gegen alle Übergriffs-

---

[1]) Vgl. Wehberg und Manes, Der Völkerbundsvorschlag der deutschen Regierung mit dem Entwurf für ein Weltarbeiterrecht 1919, S. 23f.

[2]) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 64.

[3]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 99f.

[4]). Vgl. Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 25.

[5]) Gegen „internationale Gesetzgebung" vgl. Cohn, Über internationale Arbeiterschutzgesetzgebung 1890, S. 323. — v. Zwiedineck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 134. — Klein, Der Völkerbund der Friedensverträge 1919, S. 27. — Gegen „Weltinspektorat" vgl. Evert a.a.O. S. 773. — Mahaim, a.a.O. S. 409. — Francke, Internationaler Arbeiterschutzverträge 1914, S. 74f., hält es für unnötig.

[6]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 101ff.

[7]) Vgl. Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 356.

[8]) Vgl. Manes, Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund 1919, S. 12.

versuche von außen her in die nationale Entwicklung zu erwarten. Nicht umsonst verweist gerade ein Staatsmann wie Franz Klein diese Fragen auf den „Tummelplatz nationaler Sonderart[1]“ und der Demokrat Leopold Sonnemann bezeichnete darum schon 1882 im Verein für Sozialpolitik eine internationale Lösung als „schwieriger als zehn politische Umwälzungen[2]“ von innen heraus.

Daß die nationalen Regierungen diese Angelegenheit selbst in der Hand behalten wollen, scheint doppelt verständlich, wenn nach einem Wort von Wieses „jede sozialpolitische Neuerung“ auch „eine Machtverschiebung[3]“ mit sich bringt. Man denke nur an Fragen wie Koalitionsfreiheit und Verkürzung der Arbeitszeit, auf welche die internationalen Bewegungen gerade den größten Wert zu legen pflegen, so in der internationalen Forderung des Achtstundentags durch den Genfer Sozialistenkongreß vom Jahre 1866 und in den koalitionsrechtlichen Wünschen der Kriegsprogramme der Gewerkschaftsinternationale. Die organisatorische Macht des Verbandsrechtes springt mit ihrer Bedeutung für die Politik ohne weiteres in die Augen — von dieser Seite her wurde auch der praktische Übergang der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz auf dieses Gebiet als „entscheidender Wendepunkt[4]“ auch im Verhalten gegenüber den Regierungen empfunden. Ob dem otium, welches eine Verkürzung der Arbeitszeit für die Beschäftigung mit Politik gewährt, schreibt Herkner: „Die Abkürzung der Arbeitszeit ist eine wichtige Etappe auf der Bahn der demokratischen Entwicklung überhaupt. Solche Fragen können nicht durch internationale Diplomatenkonferenzen entschieden werden, ebensowenig wie Fragen des Wahlrechts, der Zusammensetzung und Befugnisse der Vertretungskörper, der Besteuerungspolitik usw.[5]“

Der Vergleich der hierbei obwaltenden autonomistischen Hemmungen mit denen auf dem Gebiet der Abrüstungsfragen, wie er von französischer Seite gemacht wurde[6], ist auch insofern von Bedeutung, als er auf jenes nationalistische Moment der Sozialpolitik hinweist, das — man darf nur an den preußischen General v. Horn erinnern — zu einem erheblichen Teile ihren Ursprung in den einzelnen Staaten gebildet hat: das nationale „Interesse an der Wehrhaftigkeit eines Volkes[7]“, ein Gesichts-

---

[1]) Klein, Die Kulturgemeinschaft der Völker nach dem Kriege 1915, S. 80.

[2]) Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. XXI, 1881, S. 72.

[3]) v. Wiese, Einführung in die Sozialpolitik 1910, S. 201f.

[4]) Vgl. Přibram, a.a.O. S. 412f.

[5]) Herkner, Die Arbeiterfrage 1908, S. 297.

[6]) Vgl. Wehberg und Manes, Der Völkerbundsvorschlag der deutschen Regierung . . . 1919, S. 24.

[7]) Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 104.

punkt, der einem internationalen Zusammengehen ins Gesicht zu schlagen scheint. Es mutet denn auch recht eigentümlich an, wenn das Rundschreiben des schweizerischen Bundesrats vom 15. März 1889 unter seinen Begründungen für ein internationales Vorgehen auch „die durch Degenerierung großer Bevölkerungsmassen geschwächte Wehrkraft der Staaten[1])" anführt, auch wenn man bedenkt, daß sich der Militärarzt Villermé persönlich imstande fühlte, jenen beiden Herren zu dienen[2]).

Und doch bedürfte es bei der offenbaren „Ohnmacht der Einzelstaaten bestimmte soziale Reformen aus eigener Kraft herbeizuführen[3])", so dringend starker solidaristischer Bänder, um die Regierungen selbst zu verknüpfen. Nachdem den spärlichen allgemeinen Einigungsursachen so bedeutende Hindernisse von seiten des Autonomismus im Wege stehen, wird deshalb zu fragen sein, ob nicht von besonderen Beziehungen einzelner Staaten zueinander eine Überwindung jener Hemmungen erwartet werden kann[4]).

§ 15. Besondere Beziehungen.

Die Tatsache, daß Sozialpolitik eine ureigenste Domäne nationaler Rechtspolitik darstellt, hindert nicht daran, daß Staaten, die darin „auf einen gewissen geistigen Einklang gestimmt[5])" erscheinen, sich auch zu gemeinsamem Handeln finden können. Und wenn Sozialpolitik im tiefsten Grunde von der im einzelnen herrschenden Staatsidee abhängt[6]), so liegt es nahe, daß die Nationen mit verwandten oder gleichen Staats- bzw. Regierungsformen eine Art von besonderem Solidarismus empfinden.

Dabei war gerade die „Interessengemeinschaft der Herrschenden einmal einer der Grundfaktoren der internationalen Politik[7])". Der Schimmer der Legitimität verband im Dynastismus die Regierungen zu einem erhabenen übernationalen Verein gegenüber den Untertanen, aber zugleich auch zu patriarchalischen Pflichten. Ihren reinsten Ausdruck fand diese Konstellation in der Heiligen Allianz, die es nicht unter ihrer Würde fand, sich, wenn auch mit mehr Pathos als praktischer Energie, vom internationalen Gesichtspunkt aus mit einem Vorbild der sozialen

---

[1]) Braun, Das Rundschreiben des Schweizer Bundesrats betreffend den internationalen Arbeiterschutz 1889, S. 504.

[2]) Vgl. oben § 2.

[3]) Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 130.

[5]) Klein, Die Kulturgemeinschaft der Völker nach dem Kriege 1915, S. 80.

[6]) Vgl. Spann, Die Haupttheorien der Volkswirtschaftslehre 1920, S. 150.

[7]) Vgl. Ruedorffer, a.a.O. S. 179.

Frage, dem Sklavenhandel, zu befassen[1]). Und Robert Owen mißkannte in dieser Beziehung die Stimmung nicht ganz, als er sich im Jahre 1818 an ihre Aachener Tagung mit den ersten Plänen einer internationalen Sozialpolitik wandte[2]).

Allein dazu war die Zeit doch noch nicht reif gewesen und in der folgenden Periode, unter der vorwiegenden Herrschaft manchesterlicher Gedanken bei den Regierenden selbst, blieb der Diplomatie von jener exklusiven Haltung vielfach nur der Horror vor der plebejischen Materie, wie ihn beispielsweise Leroy-Beaulieu zum Ausdruck bringt[3]), soweit nicht von der Idee der sozialen Monarchie später, wie etwa in der Berliner Konferenz von 1890, gewisse ähnliche patriarchalische Antriebe kamen.

Als diejenige Staatsform, wo nicht nur ein starker Solidarismus der Regierungen gegenüber anderen entstehen, sondern dieser auch zugleich mit dem Willen der betreffenden Volksmassen zusammenfallen müsse, wurde die mit der neueren Entwicklung wieder hochkommende Demokratie gepriesen. Ein gewisses Maß innerer Bereitschaft zur Sozialpolitik eignet ihr schon deshalb, da doch hier grundsätzlich die Stimmung der Massen zur Geltung kommen soll[4]) und dabei sind tatsächlich auch schon von Volksvertretungen Einwirkungen auf die Regierungen zum Druck auf sozialpolitisch gar zu rückständige fremde Staaten ausgegangen[5]). Die im Systeme liegende Unbeständigkeit und Parteilichkeit hat aber manchen überzeugten Sozialreformer in seinem Lobe vorsichtiger gemacht[6]) und an diesen Bedenken ändert die Tatsache nichts, daß in einzelnen Ländern wie in Deutschland und in der Schweiz die Vertreter dieser Idee selbst, die demokratischen Parteien, schon früh den Gedanken der internationalen Sozialpolitik annahmen[7]). Heute, wo bereits das Selbstbestimmungsrecht der Klassen im „reinen Staate“ als Ziel vorschwebt, schien die demokratische Entwicklung auch für unsere Frage die Erfüllung in sich zu tragen und zur Einleitung des „demokratischen“ Weltfriedens hat es an hochtrabenden Verheißungen auch in dieser Beziehung nicht gefehlt, besonders von drüben jenseits des Atlantik[8]), wo man die demokratische Authentizität gepachtet zu haben glaubt. Nach dem aufrichtigen Schritt, den die deutsche Regierung unter Prinz Max von Baden in dieser Richtung unternahm, waren denn auch

[1]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 110 ff.
[2]) Vgl. Simon, Robert Owen 1905, S. 144f.
[3]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 6.
[4]) Vgl. Herkner, Die Arbeiterfrage 1908, S. 204.
[5]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 6.
[6]) Vgl. v. Zwiedineck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 96f
[7]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 536f., 550 u. 557.
[8]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 125.

allerorts[1]) die Erwartungen der Freunde einer internationalen Sozialpolitik auf den kommenden Friedensschluß aufs höchste gespannt.

Allein gerade unter dem vorwiegenden Einfluß der angelsächsischen Demokratien kam in der Weltarbeitsverfassung, wie in der des Völkerbunds[2]), wie sie die Versailler Friedensbestimmungen schufen, eigentlich wieder nur ein Regierungssolidarismus zustande, indem den Regierungen in großem Umfang eine Vorzugsstellung eingeräumt wird: So nach der Stimmenzahl in den Vertretungskörpern (Art. 389 I und Art 393 II), in dem Berufungsrecht der Vertreter zu den Klassenorganisationen und einer damit verbundenen Sabotierungsmöglichkeit der Ernennung[3]) (Art 390 II), in einer Bevorzugung innerhalb des Beschwerderechts (Art. 409 gegenüber Art. 411), in der Veramtlichung der Einrichtungen entgegen der freien Wissenschaft[4]) und endlich besonders im Vorbehalt des endgültigen nationalen Entscheidungsrechtes über die Beschlüsse des Arbeitsparlaments (Art. 405). Die Bemerkungen der deutschen Friedensdelegation zu den Friedensbedingungen wiesen deshalb auch nachdrücklich darauf hin, daß „die Machtbefugnisse, die darin“ (Teil XIII) „den Regierungen gegeben werden, nicht aus der Zustimmung der Regierten abzuleiten“[5]) sind. Und Clemenceaus Ausrede: daß gerade bei Demokratien die Absichten und die Interessen der Regierungen nicht notwendigerweise im Gegensatz zu denen der Arbeiter stehen müßten[6]) — (der Bericht des interalliierten Ausschusses für internationale Arbeitsgesetzgebung, der Konstituante jener Verfassung ist übrigens in diesem Punkte offenherziger[7])) — erscheint doch allzu durchsichtig; denn es ist nicht einzusehen, weshalb dann jene Differenzierung des Stärkeverhältnisses getroffen werden mußte. Als Schutzmittel gegen undemokratische Staaten können jene Bestimmungen um so weniger gelten, als sich die Regierungen der siegreichen Mächtegruppe besonders im sog. Verwaltungsrat so starke Privilegien gesichert haben, daß alles vielmehr auf einen Zusammenschluß der Herrschenden nach rein machtpolitischen Gesichtspunkten gegen

---

[1]) Vgl. Manes, Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund 1919, S. 59f.

[2]) Vgl. Klein, Der Völkerbund der Friedensverträge 1919, S. 39 u. 46.

[3]) Vgl. Fehlinger, Der künftige internationale Arbeiterschutz 1920 S. 386.

[4]) Vgl. Quarck, Der Weltarbeiterschutz im Friedensvertrag 1920, S. 246.

[5]) Vgl. Eckardt und Kuttig, Kommentar z. T. XIII des Friedensvertrags von Versailles 1920, S. 107.

[6]) Vgl. ebenda S. 103.

[7]) Vgl. ebenda S. 110.

die nichtverbündeten Staaten hindeutet[1]). Im Zeitalter des Kapitalismus der Völker als solcher gegeneinander muß aber gerade eine einseitige Machtverteilung äußerst gefährlich werden, zumal auf der Seite der in die Minderheit gedrückten Staaten heute gerade die größte Reformfreudigkeit und die stärkste Ausbeutbarkeit ihren Platz hat. Machtpolitische Momente nach innen und außen beeinträchtigen den Regierungssolidarismus also auf dieser Stufe in seinem Werte.

Freilich vermag auch aus bloßen Machtrelationen im einzelnen zwischenstaatliche Sozialpolitik zu entspringen. Abgesehen von politischem Zwang, der früher besonders gerne in Verbindung mit dem Konkurrenzargument auftrat[2]), während des Krieges beispielsweise von Deutschland in fortschrittlichem Sinne auf Belgien ausgeübt wurde und in den letzten Jahren als roter Terror vom Osten her drohte, kann es auch politische Freundschaft sein, welche hierzu den Anlaß bietet. Allein eine notwendige Wechselwirkung in dem Sinne, daß sich auf dem Boden der äußeren Politik gerade innerpolitisch verwandte Staaten finden, und somit auch in diesen Bestrebungen gegenseitig bestärken müßten, wird sich auch heute kaum nachweisen lassen; für die Vorkriegszeit lehrt das heterogene Bündnis zwischen Frankreich und Rußland das Gegenteil zur Genüge[3]). Die gegenseitige Bereitschaft zur Sozialreform tritt hier immer als etwas Zufälliges hinzu; meist aber werden zwischenstaatliche Abmachungen, wie dies besonders bei Regelung der Wandererfragen möglich ist — man denke nur an die italienisch-französischen Verträge[4]) —, nur als Gelegenheit zu einem einseitigen Geschenk von demjenigen Teile benutzt werden, der an der politischen Verbindung das stärkere Interesse hat, und somit ihrem eigentlichen ideellen Zwecke nicht gerecht werden. So finden wir, daß zwischen Österreich und dem Deutschen Reiche, auf dessen Seite bei diesem Verhältnis politische und sozialpolitische Gewährungsmöglichkeit lag, Verhandlungen wiederholt (in den 70er Jahren[5]) und 1902[6])) scheiterten, ehe eine Vereinbarung gelang. Immerhin fühlte sich das Reich auf Grund seiner freundnachbarlichen Beziehungen mit allen seinen Umliegern, ausgenommen das grollende Frankreich und das rückständige Rußland, vor dem Kriege zu Vertragsabschlüssen gedrungen, wenn deren Inhalt auch mehr technischer Ausgleichung als unmittel-

---

[1]) Vgl. auch Quessel, Die Weltfriedensidee des Imperialismus 1921, S. 76f.

[2]) Vgl. Owen, oben § 5 u. § 6.

[3]) Vgl. Ruedorffer, a.a.O. S. 179.

[4]) Vgl. oben § 11.

[5]) Vgl. oben § 1.

[6]) Vgl. Hein, a.a.O. S. 66.

barer gegenseitiger Hebung galt. Nur dort, wo einer besonderen Freundschaft Ausdruck verliehen werden sollte, kam es auch zu tiefergreifenden Durchführungsregelungen auf zwischenstaatlicher Basis, wie etwa im ungarisch-italienischen Abkommen vom 19. September 1909 mit seinen schiedsrichterlichen Einrichtungen[1]) und im französisch-italienischen Vertrag vom 15. Juni 1910 mit seiner Einführung von Patronagekomitees[2]).

Alles in allem ein ziemlich klägliches Ergebnis für die Wirksamkeit eines Solidaritätsgefühls unter den Regierungen, sowohl was die Stärke des Antriebs im Verhältnis zu den Hemmungen anbelangt, wie auch in qualitativer Hinsicht wegen der sich hier damit verbindenden wesensfremden, wenn nicht gar feindlichen Nebenzwecke. Auf seiten der Regierungen, den natürlichen Faktoren der Sozialpolitik, werden sich demnach, trotz der Gleichheit der Aufgabe gegenüber Lage und Entwicklung, nur schwach und selten selbständige Solidaritätsmotive durchsetzen und, soweit das geschieht, wird kaum je eine Erfassung des Problems um seiner selbst willen in grundsätzlichem und positivem Sinne erfolgen.

Kapitel II.

Die internationalen Gemeinschaften der Regierten.

§ 16. Der Sozialismus.

In einer Zeit, in der auf dem Rücken einer mächtigen demokratischen Welle neben der Idee vom Selbstbestimmungsrechte der Völker auch das Postulat des „sozialen Selbstbestimmungsrechtes[3])“ siegreich vordringt, gewinnt der internationale Solidarismus unter den unmittelbaren sozialpolitischen Interessenschichten der Völker notwendig stets mehr an Gewicht. Gerade hier aber und naturgemäß am meisten bei der im eigentlichsten Sinne von der Frage betroffenen Querschicht, bei der Arbeiterschaft gedieh er zu vollster Entfaltung, deren letzter Ausdruck, der Sozialismus in seiner klassischen Gestalt, als der „reine Typ“ einer „kosmopolitischen Bewegung[4])“ gelten darf.

Vorab hat er für unser Problem seine Bedeutung als ein System international-solidarischer Kräftevereinigung; so ging die Internationale Arbeiterassoziation vom Jahre 1864 bei ihrer Begründung von der Erwägung aus, daß alle „Anstrengungen bisher an dem Mangel an Solidarität zwischen den vielfachen Zweigen der Arbeit jedes Landes und an dem Nichtvorhandensein eines brüderlichen Bandes der Einheit zwischen den arbei-

---

[1]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 88ff.
[2]) Vgl. oben § 11.
[3]) Vgl. Wolzendorff, Der reine Staat 1920, S. 205.
[4]) Vgl. Ruedorffer, a.a.O. S. 178.

tenden Klassen der verschiedenen Länder gescheitert sind[1]". In diesem Rahmen aber empfängt der funktionelle Solidarismus eine hinreißende Zugkraft wie in keiner anderen Interessengemeinschaft; denn hier ist es der Schwache, der im Gleichgestellten überall den Bruder erkennt und schließlich nur im engsten Zusammenschluß mit diesem trostbringende Hilfe erhoffen darf, nachdem er sich von allen anderen Mächten, besonders auch von seiner nationalen Gemeinschaft verraten glaubt. So wird diese Art von Solidarismus, wie Sombart hervorhebt[2]), zur „Herzenssache", wodurch er sich von dem aller ähnlichen Bewegungen unterscheidet und zur Wucht religiösen Gemeinschaftsgefühles steigert.

Auch Eduard Bernstein stellt diese Werte in den Vordergrund[3]) gegenüber der zweiten solidaristischen Seite des Sozialismus, der Gemeinsamkeit eines festen Zieles. Letztere — das inhaltliche System des Sozialismus — kann bei dieser Betrachtung als ultrasozialpolitisch, jenseits der Aufgaben internationaler Sozialpolitik im allgemeinüblichen Sinne liegend, ausscheiden und hat daher hier nur insofern eine gewisse Bedeutung[4]), als darin die Notwendigkeit der Erfassung aller Nationen durch eine soziale Umwandlung den Grundton bildet.

Schon aus diesen Voraussetzungen ergibt sich für die theoretische Einstellung des Sozialismus zu unserer Frage eine gewisse Bereitwilligkeit von dieser Seite her zu internationaler Sozialpolitik, da eine national-sozialpolitische Differenzierung der Art nach die Durchführung des sozialistischen Zieles, besonders aber dem Grade nach den sozialistischen Zusammenschluß der Arbeiter erschweren muß. Freilich stehen einer Beihilfe auch zu internationalen Reformen im Verein mit fremden Kräften und Zwecken starke innere Hemmungen entgegen, die einmal ihren Grund in agitatorischen Bedenken haben, daß der Klassenkampfgedanke für die letzten Zwecke auf diese Weise eingeschläfert werden könnte. Und diese Bedenken verbinden sich mit einem Doktrinarismus, der auf den großen Kladderadatsch hofft und in seiner deterministischen Überzeugung von einer kommenden Weltrevolution aktivistische Weltreform ablehnt. Jedenfalls würde der Sozialismus am liebsten auf jedes Geschenk der bestehenden Gesellschaftsordnung verzichten, wenn er auch ein solches immer noch eher aus der Hand eines internationalen Abstraktums anzunehmen geneigt sein wird als von Einzelregie-

[1]) Statuten der Internationalen Arbeiterassoziation im Anhang zu Kulemann, Die Sozialdemokratie und ihre Bekämpfung 1890, S. 395.

[2]) Vgl. Sombart, Sozialismus und soziale Bewegung 1919, S. 265.

[3]) Vgl. Bernstein, Sozialdemokratische Völkerpolitik 1917, S. 77.

[4]) Vgl. 20 Jahre internationaler Arbeiterschutz im Jahrbuch der christlichen Gewerkschaften 1911, S. 55.

rungen, welche ihre Arbeiterschaft dadurch national zu verpflichten oder doch faktisch in ihrer Stellung gegenüber den fremden Genossen zu differenzieren vermöchten.

Immerhin bestehen im einzelnen mancherlei Wechselbeziehungen zwischen sozialistischer Internationale und internationaler Sozialpolitik, nicht so stark zwar, daß eine Verwechslung stattfinden dürfte, wie wenn Rolin-Jaecquemyns das Wesen der Berliner Konferenz von 1890 als „socialisme dans le droit international[1])" kennzeichnete oder Guyot von späteren Bestrebungen noch als einer „manifestation des socialisme clérical, patronal et gouvernemental[2])", also im allgemeineren Wortsinne, sprach. Aber besonders das in Verbindung mit dem Warenkonkurrenzargument auftretende Moment einer internationalen Produktionsregelung weist deutlich gemeinsame Züge auf[3]), ebenso die mehrfach erwähnten Begriffe: „internationale Fabrikgesetzgebung" und: „Weltarbeitsinspektorat[4])", wobei sich schwerlich feststellen lassen wird, ob sie als Konsequenz international-sozialpolitischer Argumente den Sozialismus anzogen oder ob die sozialistische Theorie hier das Primäre, den Schöpfern jener international-sozialpolitischen Forderungen Geläufige war. Den Postulaten „Produktionsregelung" und „internationale Fabrikgesetzgebung" begegnen wir jedenfalls gerade in dem Wortschatz des Grütlivereins der ersten Arbeiterorganisation, die sich mit den damit verknüpften Problemen beschäftigte[5]).

So finden wir auch in der praktischen Haltung des Sozialismus schon sehr frühe Berührungspunkte mit unserem Problem. Bereits der erste Kongreß der Internationalen Arbeiterassoziation zu Genf vom 3. bis 8. September 1866 hat, wobei er allerdings dieses Heraustreten aus der negativen Opposition eigens rechtfertigen zu müssen glaubte, einen internationalen Maximalarbeitstag, für Erwachsene den Achtstundentag proklamiert[6]). Freilich sahen diese Beschlüsse, wie Bücher bemerkt[7]), nicht auf zwischenstaatliche Vereinbarungen ab, aber sowohl in der nationalen Sektionstätigkeit der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, wie besonders auch in den heutigen „recommandations", der zweiten Beschlußform nach der Versailler Weltarbeitsverfassung, sehen wir später solche Parallelaktionen in den Begriff der internationalen Sozialpolitik miteinbezogen

---

[1]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 113f.
[2]) Guyot, La convention Franco-Italienne du travail 1904, S. 363.
[3]) Vgl. oben § 5.
[4]) Vgl. ebenda und § 14.
[5]) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 61.
[6]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 530f.
[7]) Bücher, a.a.O. S. 56. Anm. 8. Er geht eben von „internationaler Fabrikgesetzgebung" aus; vgl. Titel der Schrift.

und somit fällt auch darunter, wenn der Sozialismus durch parallele nationale Manifestati nen in der Öffentlichkeit und in den Parlamenten auf bestimmte international gleiche, wenn auch nicht ausdrücklich durch zwischenstaatliches Recht gebunden gedachte Ziele losmarschieren wollte.

Diese Taktik wurde von seiten des Sozialismus auch beibehalten, als seit 1880 durch die schweizerischen Anlässe die Frage international-rechtlicher Bindungen zum erstenmal Arbeiterkreise zu beschäftigen begann[1]) und ein Jahr darauf von hervorragender Stelle aus dieser Problemkomplex als vorzüglich geeigneter Boden für die Entfaltung des sozialistischen Solidarismus bezeichnet wurde, auf welchem sich alle seine Richtungen treffen könnten[2]). Angeregt durch das Vorgehen der schweizerischen Arbeiterschaft in Zürich 1883 wurden auf den internationalen Arbeiterkongressen in Paris vom gleichen Jahre[3]) und besonders vom Jahre 1886[4]), wobei allerdings die Engländer eine äußerst schwankende Haltung einnahmen[5]), Resolutionen zwecks Mitwirkung bei internationaler Sozialpolitik gefaßt, die neben der schweizerischen nun auch eine deutsche und französische Parlamentsoffensive der sozialistischen Parteien einleitete[6]). Der Pariser Kongreß der sozialistischen Internationale von 1889 stellte sich endlich auf Vorschlag des französischen Deputierten Ferraul mit einem umfangreichen Programm völlig auf den Boden eines internationalen Arbeitsrechtes[7]) und übte dadurch schon einen sichtlichen Einfluß auf die unmittelbar folgenden diplomatischen Schritte der Regierungen aus[8]).

Wohl mag in jenen Kreisen bei dem allen, wie Bücher annimmt, der Gedanke vorgeschwebt haben, daß man die international-sozialpolitische Bewegung als das trojanische Pferd gebrauchen könne, „in dessen weitem Bauche man den halben Zukunftsstaat unterbringen kann und das die kapitalistische Gesellschaft selbst durch den diplomatischen Staatenapparat mitten in ihre Burg ziehen wird, die dann keinen Widerstand mehr leisten kann[9])“. Denn die verhängnisvolle Parole: Alles oder nichts! bereitete in funktioneller Beziehung schon Schwierigkeiten für die Mitwirkung bei einem allgemeinen Arbeiterkongreß

---

[1]) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 56.
[2]) Vgl. Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 516.
[3]) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 59.
[4]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 555f.
[5]) Vgl. Manes, Internationale Arbeitergesetzgebung vor und nach dem Weltkrieg 1919, S. 267.
[6]) Vgl. oben § 2 und Schriften . . . Nr. 1, 1901, S. 148.
[7]) Vgl. Cohn, Über internationale Arbeiterschutzgesetzgebung 1890, S. 329f.
[8]) Vgl. oben § 13.
[9]) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 65.

für internationalen Arbeiterschutz[1]), der nach etlichen Verschiebungen endlich 1897 in Zürich zustande kam, allerdings ohne Beteiligung der französischen Sozialisten, die nicht mit priesterlichen Arbeitervertretern an einem Verhandlungstische sitzen wollten[2]).

Das Übergleiten der Bewegung in „bürgerliche" Hände mit der Brüsseler Konferenz desselben Jahres brachte eine weitere merkliche Abkühlung auf sozialistischer Seite und, wenn man auch auf den eigenen Kongressen und bei Beratungen über den Abschluß von Verträgen in den Parlamenten dem Gedanken im allgemeinen die Treue bewahrte, so haben an der aus jener Brüsseler Tagung hervorgegangenen Hauptorganisation für internationale Sozialpolitik, der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, doch nur verhältnismäßig wenige Sozialisten teilgenommen, besonders aus Frankreich und der Schweiz, nicht dagegen die deutsche Sozialdemokratie[3]), da von ihrer Seite ein Nebeneinander von „Exzellenzen und Proletariern[4])" vollends als unmöglich empfunden wurde; mehr noch, weil man gerade eine solche Organisation am liebsten ganz unter eigenen Einfluß gesehen hätte[5]) und darum auch häufig Gelegenheit nahm, angebliche und wirkliche Mängel an der bestehenden Vereinigung hervorzuheben.

Auch die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Versailler Friedens fanden beim Sozialismus, schon weil unter der Ägide seines Gegners Samuel Gompers entstanden, wenig Anerkennung. Immerhin kann in der neuen Weltarbeitsorganisation von gewissen sozialistischen Einflüssen gesprochen werden, nicht nur wegen der Erfüllung des alten sozialistischen Postulats vom internationalen Achtstundentag, mit der sich die drei ersten Konferenzen beschäftigten, sondern es zeigen sich auch Spuren dieser Denkart in der Behandlungsweise des Problems der Arbeitslosigkeit und besonders in der Einsetzung einer eigenen Abteilung im internationalen Arbeitsamt zum Studium der russischen Verhältnisse.

Wenn sich die sozialistische Agitation gerne selbst als ureigentlichste Triebfeder des international-sozialpolitischen Gedankens hinstellen möchte, wie das in Schriften[6]) und Parlamentsreden[7]) häufig geschieht, bei welcher Gelegenheit sie sich dann

---

[1]) Vgl. Sozialpolitisches Zentralblatt III, 1894, S. 518.

[2]) Vgl. Soziale Praxis VI, 1897, Sp. 1213ff.

[3]) Vgl. 20 Jahre internationalen Arbeiterschutz im Jahrb. d. christlichen Gewerkschaften S. 82.

[4]) Vgl. Hertz, Internationaler Arbeiterschutz 1904, S. 638.

[5]) Vgl. ebenda S. 637f.

[6]) Vgl. Kampffmeyer, Internationale Vereinbarungen und Arbeiterklasse 1915, S. 589f.

[7]) Vgl. Verhandlungen des Reichstags, Bd. 283, S. 303.

zugleich gegen den Vorwurf doktrinaristischer Unfruchtbarkeit verteidigt, so wird sich das aus dem Bisherigen kaum bestätigen lassen. Richtig ist, daß der Sozialismus unserer Bewegung nicht bloß ideell von seiner glühenden Antriebskraft mitgeteilt, sondern ihr zuzeiten auch den eigenen Arm geliehen hat[1]), vielleicht gerade in ihren entscheidenden Anfängen. Aber eine bescheidenere Meinung, die auch Hoch-Hanau vertritt[2]), geht dahin, daß der stärkere Teil der Wirkung in dem mittelbaren Druck der sozialistischen Entwicklung lag, der die international-sozialpolitische Idee als Gegenmittel bei den Regierungen unter Feuer hielt, wie für die diplomatischen Konferenzen der Vorkriegszeit, so auch für die Bildung der Versailler Arbeitsverfassung. Auch das pazifistische Element, das im sozialistischen Solidarismus enthalten ist[3]) und, um mit Jaurès zu reden, eine „diplomatie pacifique, ouverte, loyale[4])" zu inaugurieren unternimmt, mag in einigem für unsere Frage praktisch die Wege geebnet haben.

Allein es darf nicht vergessen werden, daß durch eine Überspannung der Forderungen von dieser Seite her unsere Bewegung mancher Kräfte beraubt, andere ihr dadurch entfremdet wurden und, was noch schwerer wiegt, daß der Sozialismus oft nicht einmal da, wo Argumente der internationalen Sozialpolitik sich mit seinen Theorien völlig deckten, seinen eigenen Grundsätzen die praktische Treue hielt, wie der Widerstand der amerikanischen Sozialisten[5]) und die geteilte Meinung der Konferenzen der Internationale[6]) gegenüber dem Angleichungspostulat des Wanderer-konkurrenzargumentes hinlänglich beweisen. Auch abgesehen von den vernichtenden Einwirkungen der Kriegspsychose auf den sozialistischen Solidarismus[7]) können in jenen Erscheinungen vielleicht schon Anzeichen für eine nationalistisch-antisolidaristische Entwicklung im Sozialismus, wie sie Sombart[8]) und Spengler[9]) behaupten, gesehen werden.

§ 17. Die Gewerkschaften.

Die Gewerkschaftsbewegung — (im weitesten Sinne als berufliche Vereinigung der Arbeiter) — hat im allgemeinen aus

---

[1]) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 58.
[2]) Vgl. Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechts durch Staatsverträge 1907, S. 95f.
[3]) Vgl. Bernstein, Sozialdemokratische Völkerpolitik 1917, S. 105 u. 159.
[4]) Vgl. La Paix par le Droit XXX, 1920, Nr. 3/4.
[5]) Vgl. Schippel, Die Einwanderung farbiger Arbeiter 1910, S. 1109ff.
[6]) Vgl. oben §§ 7ff.
[7]) Vgl. Klein, Die Kulturgemeinschaft der Völker nach dem Kriege 1915, S. 66.
[8]) Vgl. Sombart, Sozialismus und soziale Bewegung 1919, S. 276ff.
[9]) Vgl. Spengler, Preußentum und Sozialismus 1920, S. 82.

ähnlichen Gründen zu internationalem Solidarismus geführt wie der Sozialismus. So sagte Legien: „Gleichwie zur Vertretung allgemeiner politischer Forderungen und zur einheitlichen Durchführung der Arbeiterschutzgesetzgebung die internationale Verbindung des Proletariats dringend notwendig ist, bedürfen ihrer auch die Gewerkschaften[1]." Ihr Solidarismus scheint insofern den Bedürfnissen unseres Problems näherzustehen, als er unbeirrt durch Dogmen seine Ziele im unmittelbar Erreichbaren und praktisch Begrenzten sucht; dafür fehlt ihm allerdings der schwungvolle Enthusiasmus des sozialistischen Gemeinschaftsbewußtseins und eine opportunistische Neigung ist unverkennbar.

Nicht allein besteht in dem (seit 1913 sog.) „Internationalen Gewerkschaftsbund" seit dem Jahre 1901 ein internationaler Verband der sozialistisch orientierten Gewerkschaften, sondern seit 1908 auch ein socher der christlichen. Besonders aber herrschen allenthalben mehr oder minder enge internationale Beziehungen zwischen den einzelnen Fachgruppen der nationalen Ringe, also eben dort, wo gemäß den Zwecken der Organisation der Solidarismus am stärksten hervortreten muß.

Ein Minimum von internationalem Solidarismus innerhalb der Gewerkschaften selbst erscheint ja hier für jede nationale gewerkschaftliche Handlung als unumgängliche Voraussetzung. „Was würde den Zechenarbeitern des Ruhrkohlenreviers der gerechteste Streit mit allen seinen Entbehrungen helfen, wenn die Kohlenarbeiter in Belgien und England sich dazu herbeiließen, das Defizit der Produktion durch Überstunden zu decken[2]?" So bildete der Wunsch nach einer auch aktiven Unterstützung bei Streiks und Aussperrungen „einen besonders starken Anstoß[3]" zu internationalen Verbindungen, welche auf Sympathiestreiks und Subventionsgelder von den ausländischen Schwesterorganisationen abzielten. Naturgemäß blieben bei so weitgehenden Anforderungen die Bindungen vorsichtig, die Erfolge bescheiden[4]. Damit verband sich folgerichtig eine gegenseitige Berichterstattung über den Ausbruch von Arbeitskämpfen, die zugleich einem weiteren Hauptzwecke, nämlich der Fernhaltung von etwa zuwandernden Streikbrechern diente[5]. Hieraus ergab sich ein Nachrichtenaustausch über den Arbeitsmarkt überhaupt, sowie unter Umständen sogar gegenseitige Reiseunterstützungen[6].

---

[1]) Legien, Die gewerkschaftliche Internationale 1910, S. 412.
[2]) Schücking, Der Bund der Völker 1918, S. 46.
[3]) Braun, Internationale Verbindung der Gewerkschaften 1915, S. 717.
[4]) Vgl. Die internationalen Beziehungen der deutschen Arbeitgeber- Angestellten- und Arbeiterverbände 1914.
[5]) Vgl. Legien, Die gewerkschaftliche Internationale 1910—1913. 1914, S. 5.
[6]) Vgl. Braun, Interationale Verbindung der Gewerkschaften 1915, S. 713f.

Allein in der für Aus- und Einwanderungsländer gleich wichtigen — für jene wegen Erhaltung der Auswanderer für die gewerkschaftliche Organisation, für diese wegen der Unterbietungsgefahr — zugrunde liegenden Kernfrage der gewerkschaftlichen Freizügigkeit kam es, wie wir sahen[1]), aus Gründen nationalistischer Differenzierung höchstens theoretisch zu einer positiven Lösung, ein wenig günstiges Symptom der Stärke des dortigen Solidaritätsgefühls. Bekannte doch auch ein Sozialist: „Ja, dieser internationalen Bewegung (und das ist ein recht greifbarer Beweis ihrer bisherigen Ohnmacht) gelang es nicht einmal, eine auf Gegenseitigkeitsverträgen gegründete gewerkschaftliche Freizügigkeit für die größeren Gewerkschaften in den Kulturländern zu schaffen[2]).“

Aber die Ausdehnung der gegenseitigen Berichterstattung auf alle Fragen der Arbeitsverhältnisse hat wenigstens auf eine Angleichung der nationalen Gewerkschaftsforderungen, besonders in den einzelnen Berufszweigen einen sehr bedeutsamen Einfluß ausgeübt, in dem nicht nur mittelbar dadurch über die Verschiedenheiten der nationalen Sozialrechtssysteme hinweg die soziale Praxis eine internationale Assimilierung in großem Maßstabe erfuhr[3]), sondern auch auf unmittelbarem Wege die Arbeiter verbundene internationale Forderungen aufstellten, selbst bei Gewerben, „die durchaus an den örtlichen Markt gebunden sind[4])“. Schon vor dem Kriege begann besonders durch diese Vorgänge — traten doch bereits internationale Tarifverträge auf[5]) — die Aufmerksamkeit der internationalen Sozialpolitik auf ein ganz neues Tätigkeitsgebiet, ein internationales Vertrags- und Verbandsrecht gelenkt zu werden.

Die äußere Teilnahme der Arbeiterberufsorganisationen an den international-sozialpolitischen Bestrebungen als solchen fällt in ihren Anfängen, nachdem einmal die schweizerische Arbeiterschaft vorangegangen war[6]), mit der eben[7]) besprochenen Annäherungsbewegung von seiten des Sozialismus in den 80er Jahren zusammen. Auf der Berliner Konferenz von 1890 erklärte von einer „internationalen Arbeitsgesetzgebung“ Delahaye sogar: „Das ist seit einem halben Jahrhundert der auf allen nationalen und internationalen Kongressen stets erneuerte Wunsch der

---

[1]) Vgl. oben § 10.

[2]) Kampffmeyer, Die internationalen Verbindungen der Gewerkschaften 1915, S. 1188.

[3]) Vgl. Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 17ff.

[4]) Vgl. Francke, Anfänge eines internationalen Arbeitsrechts 1914, S. 31.

[5]) Vgl. Schriften ... Nr. 7, 1910, S. 123 u. Nr. 8, 1912, S. 113.

[6]) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 56ff.

[7]) Vgl. oben § 16.

Arbeiter Europas und Amerikas gewesen[1]).“ Als eigenste Schöpfung der organisierten Arbeiterschaft darf dann die Züricher Konferenz für internationalen Arbeiterschutz vom Jahre 1897 angesehen werden[2]). Hier erging an die gesamte Arbeiterschaft der Welt der Ruf zu international-sozialpolitischem Solidarismus zwecks Durchsetzung eines einheitlichen und fortschrittlichen Arbeitsrechts bei den Staatsregierungen mittels einer großartigen Aktion durch Aufklärung der öffentlichen Meinung und Verpflichtung der parlamentarischen Arbeitervertreter auf ein international-sozialpolitisches Programm[3]). Inhaltlich weist dieses Programm, ähnlich wie seine Vorgänger in der international-sozialpolitischen Arbeiterbewegung (so das des Grütlivereins von 1886[4])) noch manche für jene Zeit radikalistisch anmutenden Züge auf, aber auch hier folgte der Rückschlag durch den bürgerlichen Schwesterkongreß von Brüssel, der einer Monopolisierung der Idee durch die Arbeiterschaft das Wasser abgrub und daher auch bei den Gewerkschaften, wenn auch bedeutend weniger als beim Sozialismus eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz herbeiführte. Im Laufe der Entwicklung haben dann allerdings in ihren nationalen Sektionen, besonders in der deutschen und britischen[5]), Gewerkschaftsvertreter eine immer einflußreichere Stellung eingenommen und in Lugano 1910 gelegentlich der Beratungen über das Koalitionsrecht in der Heimarbeit[6]) begannen sich bereits direkte Fäden zwischen beiderlei Organisationen zu vereintem Schlagen anzuknüpfen[7]).

Der Krieg, mit dem nicht nur die internationale Diplomatie, sondern auch die Musen der wissenschaftlichen Vereinigungen schwiegen, wies den Gewerkschaften, die sich in seinem Verlauf schließlich sprunghaft entwickelten und allenthalben bedeutend an politischer Macht gewannen, die Führung in der internationalen Sozialpolitik zu. Von dem Vorschlage der American Federation of Labor im ersten Kriegsjahr[8]) führten die international-sozialpolitischen Bestrebungen über einen Pariser Kongreß von 1916 zu den freilich auch nach verbündeten Gruppen getrennten Konferenzen der Gewerkschaftsinternationale von

---

[1]) Protokolle der internationalen Arbeiterschutzkonferenz 1890, S. 137.

[2]) Vgl. Internationalen Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich 1897, S. 4 u. 122.

[3]) Vgl. ebenda S. 134 und Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutzkongreß in Paris 1900, S. 492.

[4]) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 61.

[5]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 9.

[6]) Vgl. Schriften ... Nr. 7, 1910, S. 38ff.

[7]) Vgl. Přibram, a.a.O. 1911, S. 412ff.

[8]) Vgl. Heyde, Die Sozialpolitik im Friedensvertrag und im Völkerbund 1919, S. 8f.

Leeds 1916, Bern und Buffalo 1918, deren berühmte Programme uns bereits im einzelnen beschäftigt haben. Als besonders charakteristisch treten darin die Forderungen auf weitgehende Selbstbestimmung in der Weltarbeitsgesetzgebung und in der Regelung des Weltarbeitsmarktes hervor, ganz wie in den heutigen nationalen Gewerkschaftspostulaten[1]). Seit jener ersten amerikanischen Kundgebung verband sich aber damit der Gedanke eines eigenen gewerkschaftlichen Friedenskongresses für unsere Fragen neben jenem der Regierungen, so daß hier zum ersten Male der seither fortgesetzte Versuch der Begründung einer internationalen Nebenregierung durch die Gewerkschaften festzustellen ist.

Allein die vereinigte Berner Gewerkschaftskonferenz von 1919 wiederholte im gegebenen Augenblick vergebens jene Forderung, und die ihr folgende zu Amsterdam im nämlichen Jahre mußte sich damit begnügen, einen Protest gegen das Elaborat des anwesenden Samuel Gompers auszusprechen, konnte aber trotz ihrer nichts weniger als solidaristisch anmutenden Einleitung für eine Zulassung der Deutschen zum neuen Weltarbeitsparlament ihr Gewicht in die Wagschale werfen[2]). Dabei verfehlte man wiederum nicht eine Kontrolle über den Völkerbund und seine Einrichtungen für sich in Anspruch zu nehmen. Vorab die restlose Durchsetzung der deutschen Sozialpolitik[3]) mit ihren teilweise revolutionierenden Endwirkungen hatte ja inzwischen das Wort vom „sozialen Zeitalter" geprägt, in welchem „die Politik schlechthin zur Sozialpolitik werden muß[4])". Diese soll demnach — wie unter der Herrschaft des Bürgertums die Handelspolitik, die als tiefste Ursache des Weltkriegs angesehen wird — das Signum des neuen Weltregimes des 4. Standes nach seiner Auffassung zu bilden berufen sein.

So wenig ein bloßer „Internationalismus von oben[5])" für unsere Frage ausreichen mag, so vorsichtig wird man deshalb auch einer nur dem Solidarismus der Arbeiterberufsvereinigungen entspringenden Motivierung internationaler Sozialpolitik gegenüberstehen müssen. Nicht nur, daß sie als Produkt einseitiger Klassen- und Klassenmachtpolitik schließlich eine Lösung nur durch ein Ende mit Siegern und Besiegten finden könnte und über Augenblickszielen manchmal geneigt wäre, die großen letzten Aufgaben unseres Problems zu vergessen — gerade hinsichtlich dieser letzteren böte die Gewerkschaftsinternationale bei ihrer sichtlichen Differenzierung nach nationalen Gruppen kaum die

---

[1]) Vgl. Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919, S. 28f.

[2]) Vgl. Soziale Praxis XXVIII, 1919, Sp. 792f.

[3]) Vgl. Wilbrandt, Sozialpolitik 1919, S. 57.

[4]) Vgl. die Vorsprüche dieses Abschnitts.

[5]) Schücking, Der Bund der Völker 1918, S. 46.

Gewähr für eine im höchsten Sinne der Sozialpolitik von rein sachlichen Gesichtspunkten geleitete Regelung.

§ 18. Andere Gemeinschaften.

Internationale Gemeinschaften bilden sich auch aus den anderen Schichtungen und Gruppen der nationalen Gesellschaften[1]) zu sozialpolitischem Solidarismus, die, je weniger sie als Vertreter unmittelbarer Interessen erscheinen, meist um so eher geneigt sind, ihr Urteil an unserem Objekt als solchem zu orientieren, dann aber auch häufig um so schwächere solidaristische Antriebe dafür mitbringen. Hier stehen dann die anderen allgemeinen Motive für internationale Sozialpolitik in verschiedener Stärke und Mischung im Vordergrunde.

Als reine Interessenvertreter des Gegenpols sind aber hier vor allem noch eigens die internationalen Beziehungen des Kapitals zu erwähnen.

Einerlei wie weit dem Kapital an sich der Internationalismus eigentümlich ist, ob es im Grunde mehr international beweglich[2]) oder national gebunden[3]) erscheint, jedenfalls bleibt die Tatsache, daß es einen Faktor von entscheidenster Bedeutung für internationale Probleme darstellt zu einer Zeit, da, wie Rathenau sagt, „das Weltgeschäft in den Händen von etwa 100 Männern ist, die sich alle kennen, verstehen und verständigen[4])".

Das Verhältnis eines Sondermotivs, des Warenkonkurrenzarguments, zu diesem Faktor haben wir bereits kennen gelernt[5]) und hier ist jenes deshalb nur noch insofern zu streifen, als es eine solidarische Behandlung in diesen Kreisen selbst erfuhr. Der Möglichkeit einer solchen steht allerdings schon Villermé angesichts der eigennützigen Haltung aller Klassen äußerst skeptisch gegenüber[6]). Immerhin finden wir unter patriarchalischen Stimmungseinflüssen wenigstens Ansätze zu sozialpolitischem Solidarismus bereits 1844 bei den Großindustriellen des deutschen Zollvereins[7]). Über die Grenzen eines nationalen Wirtschaftsgebietes hinaus griff zuerst der im Jahre 1885 gegründete „Zentralverband der Stickereiindustrie der Ostschweiz und des Vorarlberg", der Vereinbarungen über einen 11stündigen Maximalarbeitstag, Verbot der Sonntagsarbeit, Minimallöhne und

[1]) Vgl. v. d. Borght, Grundzüge der Sozialpolitik 1904, S. 7.
[2]) Vgl. Calwer, a.a.O. S. 92.
[3]) Vgl. Ruedorffer, a.a.O. S. 156ff.
[4]) Vgl. Francke, Die Organisation der Arbeit im Friedensvertrag und im Völkerbund 1919, S. 301.
[5]) Vgl. oben I. Teil, 1. Abschnitt.
[6]) Vgl. Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 95.
[7]) Vgl. Böhmert, Die internationalen und deutschnationalen Bestrebungen für Arbeiterwohl 1907, S. 64f.

Fragen der Produktionsregelung traf; aber nach vielverheißenden Anfängen[1]) mußte er sich schon nach verhältnismäßig kurzer Zeit wieder auflösen[2]). Es zeigt sich hier eben, daß der eigentümlichen Gegenseitigkeitslogik des Argumentes[3]) rein private Bindungen und Kontrolleinrichtungen schon gar nicht gewachsen waren, weshalb man in Zukunft, soweit von dieser Seite eine Initiative oder überhaupt noch eine Teilnahme[4]) an internationaler Sozialpolitik stattfand, meist beim Staate Anlehnung suchte. Auch die international-sozialpolitischen Bemühungen der deutschen Unternehmer auf dem Baumwollfabrikantenkongreß vom Sommer 1906[5]) weisen auf diesen Weg.

Der Solidarismus der internationalen Arbeitgeberverbände, zu welchem uns dies führt, ist ja überhaupt gemäß der individualistischen Haltung der Machtbesitzenden von geringerer Tragfähigkeit. Immerhin hat ihn neben anderen Momenten gerade der Solidarismus der Gegenseite hervorgelockt, weniger aber zwecks einer wenigstens bedingten sozialpolitischen Einigung im Sinne des Warenkonkurrenzarguments, sondern zu speziellen Abwehrmaßnahmen gegenüber den Äußerungen eben jenes ersten durch eine gemeinsame Front bei Arbeitseinstellungen, durch einheitlichen Ausschluß daran beteiligter Arbeitsloser und Beschaffung von arbeitswilligen Kräften, ja durch unmittelbare finanzielle Unterstützungen gegenseitig[6]), also im Grunde mit durchaus antisozialpolitischen Tendenzen. Auch hier wieder stehen gegenüber dem erst im Herbst 1911 begründeten internationalen Arbeitgeberverband die Verbindungen der einzelnen Produktionszweige an Wirksamkeit voran. Eine solche finden wir beispielsweise bei den internationalen Verbänden der Edelmetallindustrie und des Schiffahrtsgewerbes[7]) vorzüglich in Verabredungen über die Behandlung von Streiks, aber gelegentlich auch durch Festlegung eines Mindestarbeitstages, also einfach als Antipoden der solidarischen Arbeiterforderungen. Einen besonders interessanten Fall bildete der Kongreß der internationalen Bauarbeitgeberunion in Rom 1912[8]), wo bereits Kollektivverträge und Schlichtungswesen zur Debatte standen und eine starke sozialreformerische Richtung vorfanden, die allerdings nicht auf den ersten Ansturm durchzudringen vermochte. Wachsende Ein-

---

[1]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 575.

[2]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 96, Anm. 1.

[3]) Vgl. oben §§ 5 u. 6.

[4]) Vgl. oben § 1 über Teilnahme an der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz.

[5]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XV, 1906, Sp. 624f.

[6]) Vgl. Die internationalen Beziehungen der deutschen Arbeitgeber-, Angestellten- und Arbeiterverbände 1914, S. 7.

[7]) Vgl. ebenda S. 9f.

[8]) Vgl. ebenda S. 8.

sicht und geschärftes Humanitätsgefühl hatten ja auch schon zu solidarischem Boykott gegen allzu freche koloniale Mißbräuche geführt[1]).

Aber nicht nur die Unternehmer, auch das Kapital selbst geht in den Unternehmungen internationale Verbindungen, und zwar dann naturgemäß viel innigerer Art ein; so kannten wir schon vor Kriegsausbruch über 100 internationale Kartelle[2]). Stephan Bauer wies bereits in seinem programmatischen Referat des Baseler Arbeitsamts vom Jahre 1901 auf die sozialpolitische Bedeutung dieser Erscheinungen hin[3]) und inzwischen ist die Entwicklung nicht stehen geblieben, wie ein Ausblick Ernst Franckes auf zukünftige internationale Kollektivvereinbarungen dartut[4]). Internationales Sozialrecht erweist sich dazu als um so nötiger. Aber allein schon das Übergreifen von Einzelunternehmungen wird häufig zu international-sozialpolitischen Einflüssen führen, wobei eine Wirkung in positiv-fortschrittlicher Richtung, wie etwa durch deutsche Unternehmungen schon vor dem Kriege auf Belgien und neuerdings im Produktionssystem Goßweiler[5]), doch auch zu den Ausnahmen gehören dürfte. Auch die Überfremdung nationalen Kapitals in inländischen Unternehmungen, eine dritte Form der Einflußnahme, erhält heute, da sie gerade sozialpolitisch hochstehende Staaten wie Deutschland jetzt zu erfassen beginnt, für unser Problem eine ungleich erhöhte Bedeutung, worauf noch zurückzukommen ist[6]).

Gerade die monopolistischen Neigungen, die sich mit dieser Entwicklung des Kapitals verbanden, führten endlich zu einem Solidarismus der Konsumenten, der uns schon in der Person Robert Owens dem Problem internationaler Sozialpolitik benachbart erscheint[7]). Seinem Wesen nach früh den internationalen Rahmen sprengend, trägt er unter den heutigen Verhältnissen doppelt aktuelles Gepräge und wird, soweit ihm nicht innere und äußere Grenzen gesetzt sind[8]), für seinen Teil vielleicht am meisten von allen solidarischen Bewegungen an allgemein befriedigenden Werten zur Lösung unserer Frage beizutragen vermögen.

Alle anderen Arten von internationalen Gemeinschaften der Regierten sind bei aller Solidaritätskraft, die sie vor jener der Regierungen voraushaben, gefährlich durch die Einseitigkeit

[1]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 115.
[2]) Vgl. Philippovich, Grundriß der politischen Ökonomie II, I, 1920, S. 212.
[3]) Schriften ... Nr. 1, 1901, S. 164f.
[4]) Derselbe, Anfänge eines internationalen Arbeitsrechts 1914, S. 30.
[5]) Vgl. Wirtschaftliches Arbeitnehmertaschenbuch 1920, S. 77f.
[6]) Vgl. unten § 24.
[7]) Vgl. Simon, a.a.O. S. 336.
[8]) Vgl. Wilbrandt, Sozialpolitik 1919, S. 67f.

der darin vertretenen Interessen, zumal am liebsten noch die einzelnen Berufs- bzw. Produktionszweige auf eigene Faust sich verbünden. Diese Gefahr ist um so größer, je mehr das Selbstbestimmungsrecht an Raum gewinnt, hat doch der demokratische Staat von sich aus keine starken außenpolitischen Grundsätze[1]), die er als allgemeine Normen einflößen könnte. Alles droht hier in Einzelbewegungen auseinanderzufallen und sich zu kreuzen: Doktrinäres und opportunistisches Arbeiterinteresse, Arbeiter und Arbeitgeberinteresse, Klassen- und Berufsinteresse. Und als Endergebnis erscheinen neue Reibungen mit neuen Reibungsverlusten. Wenn man die Heranziehung der privaten Interessenschichten durch die Regierungen[2]) für unser Problem nicht genug befürworten zu können glaubte — schon aus praktischen Gründen — so schien eine solche Mahnung bei der bureaukratischen Haltung mancher früheren Regierungen oft wirklich dringend vonnöten und es wird stets eine der ersten Aufgaben für unser Problem sein, die Wucht des solidaristischen Antriebs jener internationalen Gemeinschaften für unsere Frage möglichst auszunutzen und aus ihrem Wesen die Daseinsberechtigung internationaler Sozialpolitik zu erweisen, zu verbreitern, ja zu vertiefen, aber — von einer freien Zusammenarbeit dieser Elemente allein einschließlich der Regierungen (bald ist heute ihre ordnende Hand zu schwach, bald betreiben sie selbst innere Interessen- und äußere Machtpolitik) ist eine objektive Erfassung des Gegenstandes noch keineswegs ohne weiteres zu erwarten. Erst dort, wo jene an Motive anknüpfen, die ihre Rechtfertigung in einheitlichen logischen und ethischen Momenten tragen — vielleicht dürfen in gewissem Sinne die auch sozialpolitisch zu wertenden Bestrebungen um ein internationales Urheberrecht dafür angeführt werden — ist eine allgemeine Klärung zu erwarten.

---

[1]) Vgl. Bernstein, Sozialdemokratische Völkerpolitik 1917, S. 16.

[2]) Vgl. Schäffle, Die Aussichtslosigkeit der Sozialdemokratie 1893, S. 95 sowie: Zum internationalen Arbeiterschutz, Zeitschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft 1890, II, S. 372.

2. Abschnitt.

Objektiver Solidarismus.

(Einheitsmotive.)

„Et la patrie et l'humanité."
Friedrich List: Motto zu „Das nationale System der politischen Ökonomie". 1841.

Kapitel I.

Kulturgemeinschaft.

§ 19. Entstehung.

Eine erste Quelle eines von subjektiven Gruppeninteressen losgelösten, wenn vielleicht auch ursprünglich wiederum in solchen verwurzelten objektiven Solidarismus kann ein kosmopolitisch gerichtetes Kulturleben bzw. Kulturideal bilden. Wie es Kulturformen gibt, die dem Internationalismus völlig abgewandt erscheinen, so tritt dieser auch bei den im zuneigenden in verschiedener Stärke auf, so daß internationale Gemeinschaft hier bald ein ideales Gemeinschaftsstreben nach einem einheitlichen Kulturziel, bald nur praktischen Mittelaustausch zu besserer Erreichung von Sonderzwecken bedeutet. Ist dieses letztere, das formal-mittelvereinigende Element als Kind der Antike, besonders des Hellenismus über die neuhumanistische Aufklärungsperiode hinweg in dem bis heute herrschenden Liberalismus zu einzigartiger Entfaltung gediehen, so ist der materiell-zwecksetzende Solidarismus — wenn wir hier von den neueren sozialistischen Einflüssen absehen[1]) — vornehmlich eine Schöpfung der christlichen Lebensauffassung in der modernen Kultur. Allerdings hat die unter dem Szepter des Liberalismus auftretende weltwirtschaftliche Bewegung auch inhaltlich zur Ausbildung einer gewissen internationalen Geschäftsmoral geführt, aber die bloß technische Arbeitsvereinigung steht, wie Exner hervorhebt[2]), hier beherrschend im Vordergrunde, die Idee des Weltbürgertums bedeutete für den Liberalismus kaum mehr als eine Episode.

Auch hinter jenen unmittelbar praktischen Notwendigkeiten stehen häufig genug umfassendere idealistische Antriebe, als Erbgut der christlichen Gedankenwelt, welche „Struktur und Typus des abendländischen" — und damit des sozialpolitisch führenden — „Bewußtseins[3])" formte. Ihren Erkenntnissen wird es vor allem zuzurechnen sein, „daß die Einheit des Menschen-

[1]) Vgl. oben § 16.

[2]) Vgl. Exner, Internationale Gemeinschaftsarbeit auf technischen Gebieten 1911, S. 65.

[3]) Briefs, Untergang des Abendlandes. Christentum und Sozialismus 1920, S. 102.

geschlechts als natürlicher Geschlechtsgemeinschaft und zugleich als geistiger und sittlicher Kulturgemeinschaft klar ins Bewußtsein getreten ist[1])".

In diesem Bewußtsein nun löst die christliche Ethik auch eine völkerumspannende höchste Aktivität aus, die wir wenigstens in großen Zügen aufzeigen wollen. So wenn jene den Menschen als sittlichen Selbstzweck in den Mittelpunkt ihrer Wertungen stellt und zugleich durch das Gebot der Nächstenliebe das Gefühl gegenseitiger Verantwortlichkeit weckt, das soziale Weltgewissen aufrüttelt[2]). Wenn Sozialpolitik im tiefsten Grunde „Bekenntnis zur Volkskultur[3])" bedeutet, so findet sie den treuesten Rückhalt am Christentum, das in jedem Menschen die geistig-sittliche Persönlichkeit ehren lehrt. Die Achtung vor diesen höheren Bedürfnissen war es zunächst, welche jene ehrwürdige Einrichtung des Wochenruhetages auch als Forderung des modernen Lebens — so anläßlich der Pariser Weltausstellung 1900 auf einem eigenen Kongreß[4]) — erhielt und die Wiederherstellung des Familienlebens[5]), als der Grundlage jedes Staatslebens, empfahl, beides Programmpunkte der Berliner Konferenz von 1890, deutscherseits bezeichnenderweise dem Breslauer Fürstbischof Dr. Kopp anvertraut[6]). Bei dieser letzten Frage, wo es zuvörderst gilt, Frau und Kinder der Familie zurückzugeben, tritt schon ein weiterer Zug christlicher Moral hervor, daß sie sich nämlich ihrem Wesen nach vor allem als Karitas zum Schutz der Schwachen wendet und damit in der modernen Gesamtpsyche eine „Internationalität des Mitleids[7])" als Atmosphäre geschaffen hat. So beziehen sich ihre Wirkungen teils auf die Arbeiter als die Schwachen unserer Gesellschaftsordnung überhaupt in den Protesten gegen Schmutzkonkurrenz, teils wiederum auf die schwächsten unter diesen, die weiblichen und jugendlichen Arbeitskräfte[8]), selbst heute noch aus eigenstem Antrieb lebendig in der internationalen Kinderhilfe für die verarmten Staaten. Hiermit verknüpft erscheint die Wertschätzung des Einzellebens von der sittlichen Gemeinschaft aus, wie sie in den solidarischen Bestrebungen für Gesundheitsschutz, im Kampfe gegen Gift-

[1]) Mausbach, Naturrecht und Völkerrecht 1918, S. 131.

[2]) Vgl. Wolf, Internationale Sozialpolitik 1889, S. 189.

[3]) Heyde, Abriß der Sozialpolitik 1920, S. 5.

[4]) Vgl. Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich 1897, S. 20.

[5]) Frey, Zur Geschichte der Idee des internationalen Arbeiterschutzes 1900, S. 395.

[6]) Vgl. Protokolle der internationalen Arbeiterschutzkonferenz 1890, S. 45 u. 155.

[7]) Ruedorffer, a.a.O. S. 152.

[8]) Vgl. Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutz in den letzten 12 Jahren 1913, S. 48.

verwendung bei der Produktion[1]) und in der naturrechtlichen Begründung der Sozialversicherung für alle, auch die ausländischen Arbeiter[2]), zum Ausdruck kommt, freilich unter den modernen Einflüssen häufig in materialistischen Egoismus verzerrt[3]). Aber gerade bei dem zuletzt angeführten Punkte leuchtet der Grundton christlicher Arbeitsauffassung, die hohe kulturelle und sittliche Würdigung der Arbeit, hervor, verbunden mit einem tiefen Gerechtigkeitssinn, der schon in alttestamentarischen Auffassungen, noch mehr in der ursprünglich ganz auf Gerechtigkeit eingestellten Wirtschaftsverfassung des Mittelalters durchbricht[4]) und dem ein wohlgewogener Teil auch an dem „kategorischen Imperativ sozialer Sittlichkeit" zukommt, wie ihn Rudolf Goldscheid[5]) für die Zukunft vindiziert.

Denn diese Moral setzte sich auch bei ihren Vertretern — von Mitteleuropa bis zur Liga democratica cristiana Argentiniens[6]) — in praktische Betätigung für internationale Sozialpolitik um, deren erste Bannerträger, die Philanthropen, teils wie Le Grand[7]) und der Saint-Simonist Audiganne[8]) bewußt auf dem Boden jener Grundsätze standen oder wie Owen davon ausgingen und trotz späterer Gegnerschaft darauf weiterbauten. Die Ideen Blanquis übernahmen als erste internationale Wohltätigkeitskongresse[9]) und die ethischen Grundlagen ihres ferneren Verbreiters, des deutschen Kathedersozialismus, sind ja genugsam bekannt. Gustav v. Schönberg sprach so von internationalem Arbeiterschutz als einer „gleichen Pflicht" „aller Kulturstaaten[10])", Adolf Wagner erhob seine Stimme gerade in einer kirchlichen Versammlung evangelischer Männer[11]). In diesen Kreisen faßte unsere Idee nämlich dauernd Wurzel durch Thiersch, Todt[12]) und Stöcker, indem sie schließlich in das offizielle Programm der

[1]) Vgl. ebenda S. 54.
[2]) Schriften ... Nr. 3, 1904, S. 70.
[3]) Vgl. Ruedorffer, a.a.O. S. 151.
[4]) Vgl. auch Wilke, Arbeiterrecht und Menschheitskultur 1919, S. 9f.
[5]) Derselbe, Höherentwicklung und Menschenökonomie 1911, S. 595.
[6]) Vgl. Schriften ... Nr. 2, 1903, S. 53.
[7]) Vgl. Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes 1903, S. 86.
[8]) Vgl. Crick, a.a.O. S. 440.
[9]) Vgl. Francke, Der internationale Arbeiterschutz 1903, S. 9. — Einen Beleg dafür, daß der neuerdings häufig mit internationaler Sozialpolitik in Verbindung gebrachte Sismondi in dieser Richtung tätig war, konnte ich nicht finden. Sollte die Tatsache, daß er sowohl mit Owen wie mit Le Grand (eben im Philanthropenkreise Oberlins und Pestalozzis) in Beziehungen stand, und eine Gedächtnisrede auf ihn anläßlich der vierten Delegiertenversammlung der internationalen Vereinigung hier zu einem Mißverständnis geführt haben?
[10]) Derselbe, Handbuch der politischen Ökonomie 1898, II, II, S. 59.
[11]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 532.
[12]) Vgl. ebenda S. 536.

„christlich-sozialen Arbeiterpartei" überging[1]). Auf katholischer Seite ging in Deutschland in Verbindung mit Österreich die freie Vereinigung katholischer Sozialpolitiker voran, indem sie 1885 ein grundlegendes und großzügiges Programm für internationale Sozialpolitik als eine „der Natur der christlichen Gesellschaft entsprechende" Angelegenheit aufstellte[2]) und in beiden Staaten eine umfassende Presseaktion dafür einleitete[3]). Der Gedanke machte auch seinen Weg zum Katholikentag vom Jahre 1885 und ist seitdem im ganzen deutschen Katholizismus heimisch geworden[4]). Und wie das deutsche Zentrum damals und später die jeweiligen international-sozialpolitischen Maßnahmen unterstützte, so hat es auch nach dem Kriege unsere Forderung in seine parteipolitischen Leitsätze aufgenommen[5]), nachdem eine Versammlung katholischer Parlamentarier im Frühjahr 1917 auch die solidaristischen Fäden auf neutralem Boden wieder angeknüpft hatte[6]). Hier, nämlich in der Schweiz, gingen in dieser Frage Katholiken und Arbeiter schon frühe[7]) Arm in Arm: Die Züricher Konferenz von 1897 stand ganz unter diesem Zeichen[8]). Auch in Belgien kamen aus katholischen Kreisen Anregungen[9]). Besonders aber auch in Frankreich ist von dieser Seite viel für unsere Sache geschehen: Nach dem Vorgehen des dortigen Verbands christlicher Industrieller 1879 und 1881[10]) nahmen sich ihrer hervorragende katholische Führer wie die Grafen de Mun und Ségur-Lamoignon[11]), sowie Keller[12]) an. Als Gesamtvertreter dieser Weltanschauung hat auch wiederholt der Papst, so kurz vor seinem berühmten Enzyklika rerum novarum gelegentlich der Berliner Konferenz in einem Briefe an Kaiser Wilhelm II.[13]), für die Züricher Konferenz in einem Schreiben an Decurtins[14]) sowie durch seine spätere Vertretung bei der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz seine wärmste Sympathie bekundet.

---

[1]) Vgl. ebenda S. 535.
[2]) Vgl. ebenda S. 547f.
[3]) Vgl. ebenda S. 548 f.
[4]) Vgl. ebenda S. 557.
[5]) Vgl. Heyde, Die Sozialpolitik im Friedensvertrag und im Völkerbund 1919, S. 10.
[6]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XXVI, 1917, Sp. 404.
[7]) Vgl. Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich 1897, S. 132.
[8]) Vgl. Cohn, Die Entwicklung der Bestrebungen für internationalen Arbeiterschutz 1899, S. 68.
[9]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 100.
[10]) Vgl. oben § 1.
[11]) Vgl. Adler, a.a.O. S. 546f.
[12]) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 66.
[13]) Vgl. Zum Internationalen Arbeiterschutz, Zeitschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft 1890, II, S. 364f.
[14]) Vgl. Anm. 7.

In diesem Zweckverband haben solche Stimmen stets eine wichtige Stellung eingenommen. Auf gegenseitiger Verstärkung begründet sich schon die Brüsseler Konferenz von 1897[1]) und in der späteren Vereinigung betonten den moralischen Rückhalt am solidarischen Ganzen österreichische[2]) wie italienische[3]) Mitglieder, ein Kulturziel als Endzweck zu wiederholten Malen Millerand[4]) und der Aufruf des „internationalen Ehr- und Schamgefühls", den Stephan Bauer in seinem Friedensprogramm ergehen läßt[5]), entstammt dem gleichen Bewußtsein der sittlichen Solidarität der Völker, dem Combes de Lestrade einmal die Zukunft verheißen zu dürfen glaubte[6]).

§ 20. Wirksamkeit.

Diese Bewegung des Weltgewissens wendet sich also an die Staatenwelt, die sich auch heute noch manchmal gerne „die christliche" nennen läßt, und die Aussicht auf Erfolg scheint um so sicherer, je stärkere Brücken Presse und Volksvertretung zu einer bestimmenden Einwirkung auf die Regierenden bilden. Wie der universalistisch-soziale, so fordert der altruistisch-religiöse Solidarismus von seinen Staaten grundsätzliche Hilfe gegen alle individualistische Ausbeutungsgier[7]) ohne Rücksicht auf nationale Grenzen im Namen einer internationalen Sittlichkeit, wie sie auch Cohn[8]) und dann besonders Decurtins[9]) vertraten, letzterer bereits in einer Form, die auf das von Friedrich Wilhelm Förster geprägte Postulat an den Staat als Kulturträger hinausläuft: „Bewußte Einordnung des Staates in die menschliche Kulturgemeinschaft, ja die bewußte Mitwirkung an der Ausgestaltung einer solchen völkerverbindenden Lebensordnung.[10])" Die Blüteperioden dieser Gedankenwelt, lange Friedensjahre mit ihrer internationalen Annäherungswirkung[11]) oder auch die Reaktion auf kriegerische Erlebnisse, bilden naturgemäß auch den besten Nährboden für dieses Motiv bei der Staatenwelt.

---

[1]) Vgl. Cohn, Die Entwicklung der Bestrebungen für internationalen Arbeiterschutz 1899, S. 75.

[2]) Vgl. Přibram, a.a.O. S. 413f.

[3]) Vgl. Schriften . . . Nr. 3, 1904, S. 44.

[4]) Vgl. z. B. Schriften . . . Nr. 5, 1907, S. 4 und Nr. 6, 1909, S. 28f.

[5]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 130.

[6]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 196, Anm. 1.

[7]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 409.

[8]) Vgl. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. XXI, 1882, S. 64.

[9]) Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich 1897, S. 122 u. 133.

[10]) Vgl. Klein, Die Gemeinschaft der Völker nach dem Kriege 1915, S. 74.

[11]) Vgl. Bauer, Die geschichtlichen Motive der internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung 1903, S. 104.

Schon der Antragsteller im schweizerischen Nationalrat 1880/81 legte das Hauptgewicht auf den Humanitätsgedanken gegenüber dem Warenkonkurrenzargument[1]), das ja stets einer aktivistischen Stütze bedarf und jenen mit Vorliebe dazu wählt. Ganz ähnlich sprach Frh. v. Berlepsch mit Hinweis auf die kaiserliche Meinung von einer „Pflicht der Menschenliebe" bei Eröffnung der Berliner Konferenz[2]), deren Werk derselbe Staatsmann später als „moralische Barrière" bezeichnete[3]). Beim Fontaine-Luzzatti-Vertrag gebärden sich solche Begründungen bereits etwas allzu aufdringlich[4]), was deutsche Autoren nicht hinderte, sich manchmal von diesem Glanze über Gebühr bestechen zu lassen[5]). Auch benutzten die Diplomaten jener Vertragsstaaten sowie Englands jede folgende Gelegenheit[6]) zu derartigen Ergüssen und auch die Gesamtaufmachung der jeweiligen Staatskongresse von 1906[7]) und 1913[8]) wurde traditionell von jener Geste begleitet. Aus dem Munde eben jener nie Verlegenen muß daher nach jener fundamentalen Erschütterung alles kultursolidarischen Denkens durch den Weltkrieg der humanitäre Wortschwall, von dem Teil XIII der Versailler Friedensbestimmungen trieft, mit doppelter Vorsicht aufgenommen werden.

Denn die Fähigkeit unseres Motivs, sich durchzusetzen, beschränkt sich gegenüber den Staaten auf die Oberfläche. Ruedorffer hat dies treffend gekennzeichnet, wenn er schreibt: „Die kosmopolitische Wirkung des allgemeinen Kulturideals liegt also in der Existenz gemeinsamer ideeller Bestrebungen, in einer das Zeitalter beherrschenden ideellen Atmosphäre, der sich die äußere Form der Handlungen, ihre Interpretation, die politische Redeweise anpassen müssen. Durch die Beherrschung der äußeren Form mag diese Atmosphäre einen gewissen Einfluß auf die Handlung ausüben, in dem sie den Umkreis der in unserer Zeit möglichen Handlungen begrenzt. Weiter geht ihr Einfluß nicht; die dem menschlichen Geiste gegebenen Interpretationskünste lassen der Handlung selbst weitesten Spielraum. Die Notwendigkeit, die Handlung mit jener ideellen Atmosphäre in Einklang zu bringen, gibt den diplomatischen Stil der Epoche das Gepräge[9])." Schon Gustav Cohn[10]) hatte auf diese Schwäche unseres

---

[1]) Vgl. Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 31.
[2]) Vgl. Protokoll der internationalen Arbeiterschutzkonferenz 1890, S. 16.
[3]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XIV, 1905, Sp. 795.
[4]) Vgl. oben § 2.
[5]) Vgl. Hein, a.a.O. S. 79.
[6]) Vgl. darüber oben § 2.
[7]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 56.
[8]) Vgl. Pic, Droit international ouvrier 1913, S. 752.
[9]) Ruedorffer, a.a.O. S. 153f.
[10]) Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 420.

Motivs hingewiesen und es ist deshalb von dieser Seite auch nicht allzu viel für einen Druck auf die Durchführung etwaiger Verträge zu erwarten, wie ihn auch der Bericht der Versailler Konstituante[1]) davon zu erhoffen scheint.

Denn im modernen Allgemeinbewußtsein ist kultureller Solidarismus nicht mehr als religiöses Ethos verankert, wie es nach Scheler[2]) notwendig wäre, um eine grundsätzliche Erneuerung der sozialen Sittlichkeit herbeizuführen, vielmehr ist ihm zu erheblichen Teilen jenes Ideal nur in der verblaßten Gestalt eines humanitären Pathos geblieben, das als bon ton der Gesellschaft, vielleicht auch noch als unklarer Pazifismus, jeder tiefer bindenden Kraft entbehrt und als reine Bildungsform von einem Herrenmenschentum heute bekämpft und morgen ohne Skrupel abgelöst werden kann. Schon jene seltsame Verbrüderung karitativer Tätigkeit mit plutokratischer Herrschsucht, wie wir sie besonders hinter den Wohlfahrtseinrichtungen amerikanischer Unternehmer finden, ist ein Beispiel, wohin jenes Ideal verzerrt werden kann und zugleich wie fremd es damit echter Sozialpolitik wird. Nicht weniger gefährlich sind umgekehrt die sich auf dieser Stufe zeigenden Spuren einer in Materialismus übergehenden Wehleidigkeit.

Freilich mag mancher Mangel auch bei der ursprünglichen Form des Motivs aufgetreten sein: Patriarchalistische, vielleicht auch konfessionspolitische Tendenzen mögen dabei in Widerstreit mit sozialpolitischen Anschauungen und Notwendigkeiten getreten sein.

Dieser Frage, sowie der prinzipiellen, inwieweit hier überhaupt Ethik als Maßstab gelten darf, überhebt uns die Tatsache, daß mangels einer einheitlichen modernen Weltanschauung jenes Motiv, so lebendig und echt es auch bei weiten Teilen der Menschheit heute noch wirken mag, bei der Allgemeinheit sich durchzusetzen vorerst nicht hoffen darf.

Dieser gegenüber genügt es für die Staaten, den herrschenden Zeitgeschmack nicht zu verletzen, d. h. das Gesicht zu wahren, dabei kann sich dann unter ihren Schlagworten „Humanität“ und „Zivilisation“, wie wir seit dem Ausgange des Weltkriegs wissen, nicht nur koloniale Machtgier bequem ausleben. Vielleicht bleiben einige Verpflichtungen gegen allzu grobe Mißbräuche sozialer Natur; so führten der aus wesensverwandteren Zeiten stammende Abolitionismus, auch gewisse Mindestforderungen für Eingeborenenschutz überhaupt, der Kampf gegen den Mädchenhandel und ähnliches zu zwischenstaatlichen Maßnahmen[3]). So

---

[1]) Vgl. Eckardt und Kuttig, Kommentar zum Teil XIII. des Friedensvertrags von Versailles 1920, S. 113.

[2]) Vgl. Scheler, Abhandlungen und Aufsätze 1915, II, S. 383.

[3]) Vgl. v. Liszt, Völkerrecht 1915, S. 276ff.

mag denn auch bei den internationalen Regierungskongressen für Arbeiterschutz vor dem Kriege, die sich gerade mit Giftbekämpfung und Schutz der schwächsten Arbeitskräfte beschäftigten, unser Motiv vielleicht schon bei der Auswahl der Stoffe, die den nationalen Anfängen der Sozialpolitik etwa entsprechen, eine bedeutende Rolle gespielt haben und die Zusammenstellung des Programms für Washington scheint ähnlichen Gesichtspunkten zu entspringen: Immer aber bleibt seine Wirksamkeit der Breite nach auf Extreme, der Tiefe nach auf die Oberfläche beschränkt.

Und dennoch wohnen auch der modernen Kultur ihrem eigensten Wesen nach kosmopolitische Antriebe inne, es sind die ihrem materialistischen Grundton entspringenden, in ihrem Bestehen allgemein anerkannten[1]), über die nationalen Grenzen hinausstrebenden Kulturbedürfnisse, für welche schließlich keine Autarkie mehr ausreicht. Mögen diese auch mehr nehmender als gebender Natur sein: das moderne Kulturleben mit seinem Drange nach immer reicheren und höheren Formen muß dabei auch die internationale Leistungsfähigkeit zu vergrößern und zu verbreitern suchen[2]) und von diesem Punkte aus ergeht sein Ruf an die soziale Wissenschaft.

Kapitel II.

Forschungsgemeinschaft.

§ 21. Bedeutung.

Die moderne wissenschaftliche Forschung deutet schon durch die innere Entwicklung ihrer Disziplinen auf internationalen Solidarismus hin: Philosophie und Geschichte regen das Interesse für die entlegensten Teile der Menschheit an, deren Einheit Natur- und Sprachwissenschaft zu erweisen suchen; glaubt Magnus Hirschfeld doch bereits darauf einen sozialpolitischen Panhumanismus begründen zu können[3]). Unmittelbarer ist die Auswirkung solcher Tendenzen im Innern: das international vergleichende Studium, fast mehr noch die Erkenntnis von der Zweckmäßigkeit internationalen Zusammenwirkens in wissenschaftlicher Arbeitsteilung. So entsteht die ,,einigende Macht der Wissenschaft[4])", die aus jenen Voraussetzungen heraus vorab berufen erscheint, unserer Sache zu dienen, da sich in ihr objektiv

---

[1]) Vgl. Kampffmeyer, Internationale Vereinbarungen und Arbeiterklasse 1915, S. 588. — Vgl. Martens, a.a.O. S. 21f. — Vgl. Mausbach, a.a.O. S. 132.

[2]) Vgl. v. Zwiedineck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 50.

[3]) Vgl. Hirschfeld, Was eint die Völker? 1919, S. 12.

[4]) Vgl. Lammasch, a.a.O. S. 31.

gerichtetes Denken mit solidarischer Kraft paart. Für unser Gebiet, dem eine international wesensgleiche Lage als Aufgabe zugrunde liegt, hat Ernest Mahaim anläßlich der Verbindungsaktion der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz mit den anderen Schwesterverbänden erklärt: „Man kann sagen, daß der Aufschwung des internationalen Lebens ein Kennzeichen unserer Zeit sei. Auf allen Gebieten der geistigen und sozialen Tätigkeit sieht man mehr und mehr Menschen verschiedener Länder sich vereinigen. Von Tag zu Tag wird klarer, daß eine Untersuchung oder ein Studium nur auf internationaler Grundlage wirklich stark und lebensfähig ist[1].“ Und aus den gemeinschaftlichen Forschungen ergeben sich auch einheitliche Ziele, wie die Geschichte der solidarischen Behandlung der Frage der Sozialversicherung, wo nationale Eigentümlichkeiten lang unüberwindlich schienen, am besten dartut. So verbinden sich nicht nur die Kräfte, sondern endlich auch häufig genug die Ziele.

Ein stolzer Zug von Einzeldisziplinen reiht sich um unser Problem: „Volkswirtschaft, Verwaltungs- und Versicherungswissenschaft, Hygiene, Psychologie, Statistik usw. reichen sich die Hände, um den Erfolg der Sozialpolitik zu sichern“, schreibt ein deutscher Gewerkschaftsführer[2] und er fügt hinzu: „Es ist deshalb eine der ernstesten Aufgaben des Völkerbunds, diese wissenschaftliche Mitarbeit“ — neben seinen amtlichen sozialpolitischen Einrichtungen — „zu fördern“.

Denn im Wesen solidarischer Forschung finden wir eine Reihe der vorteilhaftesten Momente für die Verwirklichung unserer Idee. Zunächst schon das Vereinigungsstreben selbst, das durch persönliche Berührung führender Kräfte schon unmittelbar angleichende Wirkungen zu zeitigen vermag, wie dies das Eröffnungsprogramm des Baseler Arbeitsamtes vorsah[3] und auch Gustav Cohn betont[4], vor allem aber durch sein Vorbild einen allgemeinen funktionellen Solidarismus der maßgebenden Faktoren am besten inauguriert. Ferner der Fortschrittstrieb, welcher der Breite nach der logisch-systematischen Entfaltung der Forschung selbst entstammt[5], der Höhe nach hier mit dem Wesen der Sache als einer Reformangelegenheit, ursprünglich verbunden erscheint.

---

[1] Vgl. Schriften . . . Nr. 8, 1912, S. 207.

[2] Vgl. Umbreit, Völkerbund und internationales Arbeitsrecht 1919, S. 29.

[3] Vgl. Schriften . . . Nr. 1, 1901, S. 161.

[4] Vgl. Cohn, Die Entwicklung der Bestrebungen für internationalen Arbeiterschutz 1899, S. 60.

[5] Vgl. Braun, Das Rundschreiben des schweizerischen Bundesrats betreffend den internationalen Arbeiterschutz 1889, S. 502.

Aber daneben herrscht eine hier wesenhafte Sachlichkeit, die frei von jedem Gruppeninteresse die Idee um ihrer selbst willen erfaßt zum Wohle des gesamten Volkstums, d. h. hier der Gesamtmenschheit; so wollte Frh. v. Berlepsch auf der Gründungsversammlung der Internationalen Vereinigung zu Paris deren Aufgabe aufgefaßt wissen[1]. Jene wird fruchtbar im Bund mit einer ernsten Gründlichkeit, in dem die nationalistische Zurückhaltung der Staaten der beredten Sprache der wissenschaftlichen Tatsachen weichen muß[2]: Das Vorurteil von der Unüberbrückbarkeit nationaler Verschiedenheiten zu beseitigen, hat Reichesberg[3] einem vergleichend tätigen internationalen Arbeitsamt als anzustrebendes Ziel bezeichnet. Durch allseitige Ausgestaltung der Sozialstatistik und Zentralisierung in solcher Hand kann nach Stephan Bauer[4] das Vertrauen in die Durchführung von zwischenstaatlichen Abmachungen gesteigert werden, für deren Auslegung dort auch objektive Begutachtung zu finden ist[5]. Das Wichtigste aber bleibt die weise Konzentration auf das als möglich Erkannte, weder nach rechtlicher Form noch nach sozialem Gehalt Utopische, kurz auf das Spruchreife, dessen Herausarbeitung nach den Berliner Erfahrungen von 1890 am besten bei privaten Forschungsvereinigungen aufgehoben schien[6].

Dazu bedarf es freilich von dieser Seite in doppelter Beziehung einer engen Fühlungnahme mit dem praktischen Leben: Zunächst nach innen durch positive Überwindung prinzipieller Vorfragen[7] und Wendung zur experimentellen Methode[8], wie wir sie denn auch in der Entwicklung der internationalen Verbände für Arbeiterschutz und Sozialversicherung tatsächlich erleben. Dann aber nach außen durch praktisches Bekenntnis der wissenschaftlichen Erkenntnisse in einer die gesamte öffentliche Meinung erfassenden Propaganda eben wiederum verstärkt durch solidarische Mittelvereinigung, die sich Einfluß für das Erstrebte, Achtung für das Errungene verschafft.

Gerade heute erscheint eine Mahnung an diese Vorzüge der „freien Sozialpolitik“, wie sie der jüngst verstorbene große

---

[1]) Vgl. Reichesberg, Der erste internationale Arbeiterschutzkongreß in Paris 1900, S. 505.

[2]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 127.

[3]) Vgl. Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutzkongreß in Paris 1900, S. 493; vgl. auch oben § 14.

[4]) Vgl. Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 25.

[5]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 118ff.

[6]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 19 und Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 4.

[7]) Vgl. Francke, Internationale Arbeiterschutzverträge 1914, S. 63f. für die Internationale Vereinigung.

[8]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 127.

Führer unserer Idee in Deutschland, Ernst Francke, nennt[1]), gegenüber den Veramtlichungsbestrebungen in den Völkerbundseinrichtungen dringend vonnöten. Nicht nur seine alten überzeugten Vertreter[2]), auch die Regierungen der heute geschwächten Staaten — so der deutsche Entwurf für ein internationales Arbeitsrecht in den Weltfriedensbestimmungen — sowie besonders auch die Gewerkschaften[3]) (im Berner Programm von 1917 vielleicht mit einiger Verstiegenheit in rechtlicher Hinsicht[4])) haben sich zu Verteidigern der Erhaltung wissenschaftlich solidaristischer Selbständigkeit aufgeworfen, um objektive Forschung und idealistische Initiative für unser Problem zu sichern, die Millerand einst daran bei Begründung des Baseler Arbeitsamts gefeiert hatte[5]).

§ 22. Erscheinungsformen.

In der Geschichte unserer Idee gelang es nämlich eben erst der Initiative der Forschungsgemeinschaft, wie Francke[6]) einmal schrieb, „den Wagen fortzuschieben", die Begründung eines internationalen Arbeitsrechtes mit vorsichtigem, aber stetem Entfaltungsstreben herbeizuführen, nach dem die Initiative führender Einzelpersönlichkeiten, der Arbeiterinternationale, ja der versammelten Regierungen in Berlin 1890 über pia desideria nicht hinausgekommen war. Die Erscheinungsformen der Forschungsgemeinschaft entwickeln sich von ihrer losesten Art, gelegentlichen internationalen Kongressen, über ständige Veranstaltungsstämme für derartige Zusammenkünfte hinweg zu eigentlichen internationalen Zweckverbänden und damit zugleich natürlich in ihrer solidaristischen Bedeutung.

Wie die philanthropische Seite unserer Idee auf den internationalen Wohltätigkeitskongressen[7]), so fanden ihre anderen Momente ihre Fortpflanzung auf einer Reihe von internationalen Versammlungen teils unserem Problem verwandter, teils innerhalb desselben ganz spezieller Art, die bald mit Ausstellungen verbunden, bald schon auf ständige internationale Komitees begründet auftreten, so auf den Kongressen über Berufs- und Gewerbekrankheiten, über Unfallverhütung und Arbeitshygiene

---

[1]) Vgl. derselbe im Reichsarbeitsblatt 1920, S. 2 (nichtamtlicher Teil).

[2]) Vgl. Francke, Die erste allgemeine Arbeitskonferenz des Friedensvertrags 1920, S. 94. — Allgemein auch Klein, Der Völkerbund der Friedensverträge 1919, S. 19.

[3]) Vgl. Quarck, Der Weltarbeiterschutz im Friedensvertrag 1920, S. 246.

[4]) Vgl. Heyde, Die Sozialpolitik im Friedensvertrag und im Völkerbund 1919, S. 40ff.

[5]) Vgl. Crick, a.a.O. S. 550.

[6]) Francke, Der internationale Arbeiterschutz 1903, S. 17.

[7]) Vgl. oben § 19.

(allgemeinen und medizinischen Charakters). über Sonntagsruhe, Jugend-, Kinder- und Arbeiterinnenschutz und Heimarbeit. Hier sind besonders die internationalen Kongresse für Hygiene und Demographie zu erwähnen, die seit 1875[1]) wiederholt[2]) in fördernder Weise zu internationaler Sozialpolitik Stellung genommen haben.

Die Geschichte des ältesten Spezialverbandes, des seit 1889 bestehenden Internationalen Komitees für Sozialversicherung wurde bereits berührt[3]): Sie bildet einen Beweis für die Macht des wissenschaftlichen Solidarismus, dem es, wenn auch erst nach 20jährigem Kampfe, gelang, einen scheinbar unüberwindlichen Rassengegensatz in der Auffassung des Sozialversicherungsgedankens, zwischen dem germanischen „Obligatorium" und dem romanischen „régime de la liberté", auf sachlichem Wege zugunsten des ersteren endgültig zu entscheiden[4]) und damit zugleich den Verband zu einer einheitlichen, wenn auch vorwiegend mittelbaren, nicht an die Regierungen selbst zwecks internationaler Bindungen herantretenden Propaganda[5]) und zur Beschäftigung mit allmählich immer praktischeren Fragen hinzuleiten[6]).

Bei der 1906 begründeten Internationalen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit[7]), welche für ihr Gebiet seinem Wesen nach den kosmopolitischen Zusammenhang erhellen und betonen konnte[8]), finden wir eine ähnliche Entwicklung von reiner Forschungsvereinigung[9]) zu solidarischer Politik[10]). Immerhin haftet diesen beiden Verbänden gegenüber dem gleich zu nennenden Dritten — ein Unterschied, wie er ähnlich etwa zwischen dem Verein für Sozialpolitik und der Gesellschaft für soziale Reform in Deutschland besteht — von ihrem Ursprung her ein mehr akademischer Charakter als „reinen Studiengesellschaften[11])" an, und erst die Annäherung an diesen

[1]) Vgl. Francke, Der internationale Arbeiterschutz 1903, S. 9.

[2]) Vgl. Bücher, a.a.O. S. 53 für 1880. — Manes, Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund 1919, S. 17 für 1887; über die späteren vgl. Soziale Praxis.

[3]) Vgl. oben § 11.

[4]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XVIII, 1909, Sp. 161ff.

[5]) Vgl. Francke, Internationale Arbeiterschutzverträge 1914, S. 68, sowie Manes, Internationale Arbeitergesetzgebung vor und nach dem Weltkrieg 1919, S. 269.

[6]) Vgl. das letzte Vorkriegsprogramm, Soziale Praxis, Bd. XXIII, 1914, Sp. 1196.

[7]) Vgl. auch oben § 10.

[8]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XVIII, 1909, Sp. 1001.

[9]) Vgl. ebenda, Bd. XX, 1911, Sp. 437.

[10]) Vgl. ebenda, Bd. XXI, 1912, Sp. 1654f.

[11]) Vgl. Kaskel, Das neue Arbeitsrecht 1920, S. 286.

letzteren brachte bei ihnen den praktischen Aktivismus zu stärkerem Durchbruch[1]).

Dieser, die hier häufig erwähnte Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz — die übrigens nicht, wie ihr Name sagt, eine reine Spezialorganisation blieb, sondern durch Ausdehnung ihrer Tätigkeit auf Fragen der Sozialversicherung, ja des Vertragsrechts (bei der Heimarbeit[2])) einen immer allgemeineren Charakter annahm — hatte schon nach den Erfahrungen der Brüsseler Konferenz von 1897[3]) hemmende prinzipiell-theoretische Erörterungen dadurch von vornherein ausgeschlossen, daß nur grundsätzliche Bekenner des gesetzlichen Arbeiterschutzes, diese aber von allen Parteirichtungen, die auf dem Boden vereinigter Forschungsarbeit am ehesten eine Versöhnung und Objektivierung der Meinungen finden können, aufgenommen werden. Daneben aber stand der Zugang — ein weiteres. Zeugnis für die eminent praktische Einstellung — Regierungsvertretern offen, von welchen denn auch auf der letzten Vorkriegsversammlung von Zürich 1912 Delegierte aus nicht weniger als 24 verschiedenen Staaten anwesend waren[4]), eine glänzende Anerkennung für die Wirksamkeit solcher Gemeinschaft. Die Internationale Vereinigung baut sich auf nationalen Landessektionen auf, eine Organisationsform, die unmittelbar arbeitsteiliger Vergleichung und Verständigung dient, zugleich aber auch die Unabhängigkeit von etwaigen theoretischen und internationalrechtlichen Schranken internationaler Sozialpolitik und die Verwurzelung aller Sozialpolitik in fruchtbarem völkischen Mutterboden gewährleisten. „Die internationale Vereinigung selbst schien", wie Raoul Jay sagte[5]), „ihren Begründern wie eine Armee, die aus verschiedenen Abteilungen bestehend, sich in den verschiedenen Ländern gegenseitig Hilfe leistet, einen gemeinsamen Feldzugsplan ausarbeitet und ihn hierauf einträchtig verfolgt."

Zur Bewältigung des Arbeitsstoffes ging man dabei stets von ganz konkreten und möglichst eng begrenzten[6]) Fragen aus, die mit Rücksicht auf ihren bewußten Endzweck, den Abschluß von Staatsverträgen, ihre Lösung in äußerst prägnant gehaltenen Resolutionen[7]) fanden, ohne daß indessen die Angabe der für

---

[1]) Vgl. Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutz in den letzten 12 Jahren 1913, S. 4.

[2]) Vgl. oben § 14.

[3]) Vgl. 20 Jahre internationaler Arbeiterschutz 1911, S. 65f.

[4]) Vgl. über die Entwicklung dieser Teilnahme: Schriften ... Nr. 8, 1912, S. 130.

[5]) Vgl. Schriften ... Nr. 3, 1904, S. 97.

[6]) Vgl. Mahaim, a.a.O. S. 402.

[7]) Vgl. Přibram, a.a.O. S. 403.

die Ausführung möglichen Mittel und Wege vergessen worden wäre[1]). Für die daneben begründete Zentralstelle zur Sammlung alles arbeitsrechtlichen Materials, das Baseler internationale Arbeitsamt, wurde in seinen Satzungen[2]) ausdrücklich der Charakter wissenschaftlicher Neutralität gewahrt, wie ihn bereits die Kongresse von Zürich und Brüssel übereinstimmend gefordert hatten[3]). Dieses wurde mit der Ausarbeitung eines 1911 erschienenen „Ersten vergleichenden Berichtes über die zur Durchführung der Arbeiterschutzgesetze getroffenen Maßnahmen: Die Gewerbeaufsicht in Europa[4])" betraut, ja von offizieller Seite wurden hier Gutachten über die Auslegung abgeschlossener Verträge eingeholt[5]) und diese Tätigkeiten des internationalen Arbeitsamtes haben viel dazu beigetragen, der Skepsis bezüglich der Durchführung getroffener Abmachungen den Boden allmählich zu entziehen.

Wenn man den Arbeiten der Internationalen Vereinigung, besonders von radikaler Seite[6]), hin und wieder die Neigung zu Kompromissen und übervorsichtiger Zaghaftigkeit[7]) vorwerfen zu müssen glaubte, so liegt darin doch zugleich auch eine Anerkennung ihres Wirklichkeitssinnes enthalten. Daß diese Organisation vor allem ihren dynamischen Wert voll erkannte, beweist gerade ihr Streben nach Fühlungnahme mit anderen internationalen Gemeinschaften zu solidarischer Macht[8]), besonders mit den beiden nächstverwandten Obengenannten, die zugleich mit einem internationalen Kongreß über Heimarbeit vereinigt in der Züricher „Sozialen Woche" vom September 1912 starke Anregungen zu einem dynamischen Solidarismus von jener empfingen[9]). Freilich hat auch in der Internationalen Vereinigung der Weltkrieg schwere nationalistische Entfremdungen gebracht, wie deren Delegiertenversammlung von 1920 zeigte, aber an der Notwendigkeit ihrer Existenz für unsere Idee, als solidarischer Forschungsgemeinschaft, hat auch dort niemand gezweifelt.

---

[1]) Vgl. Böhmert, Die internationalen und deutschnationalen Bestrebungen für Arbeiterwohl 1907, S. 75.

[2]) Vgl. Schriften . . . Nr. 2, 1903, S. 79f.

[3]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 122, Anm. 3.

[4]) Vgl. ebenda S. VIIf.

[5]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 118f.

[6]) Vgl. Hertz, a.a.O. S. 638.

[7]) Vgl. Reichesberg, Der internationale Arbeiterschutz in den letzten 12 Jahren 1913, S. 4f.

[8]) Vgl. Schriften . . . Nr. 8, 1912, S. 207f.

[9]) Vgl. Schriften . . . Nr. 7, 1910, S. 98.

Kapitel III.

Arbeitsgemeinschaft.

§ 23. Allgemeine Grundlagen.

Noch bleibt aber die Frage offen, ob neben jenen funktionell solidaristischen Zügen der Forschungsgemeinschaft und einer etwa damit verbundenen Begründung aus dem internationalen Charakter der Grundlagen des Problems sich gerade hier nicht auch ein Motiv ausbildet, das internationale Sozialpolitik als Ziel und Selbstzweck erstrebenswert macht, d. h. als kosmopolitische Gemeinschaft der Arbeit selbst und ihrer sozialen Formen. Erinnern wir uns des Anlasses, der auch dem modernen Kulturleben als solchem kosmopolitische Antriebe gibt und dieses für unsere Frage auf die wissenschaftliche Forschung hingewiesen hat: Wenn es „im Sinn der Kulturideale liegt, die Gesamtleistungsfähigkeit der Gesellschaft nicht nur auf der erreichten Höhe zu erhalten, sondern sie zu steigern[1])“ und daraus ein starkes Moment für nationale Sozialpolitik entspringt, sollte dann für die anerkannten übernationalen Bedürfnisse der modernen Kultur internationale Sozialpolitik nicht eine analoge Notwendigkeit bilden.

An jene Ausgangspunkte anknüpfend entwickelten sich ja auch kosmopolitisch-gerichtete Wirtschaftsideale, denn eine sich darauf gründende „Solidarität der wirtschaftlichen Interessen wird“, wie heute viele hoffen, „sicherlich in der Welt die Kulturgemeinschaft herstellen, welche im Mittelalter in Europa durch die Einheit des Glaubens verwirklicht worden ist[2])“. Freihändlerische internationale Arbeitsteilung ist die ideologische Konsequenz, die Wendung der jüngsten Forschung zu weltwirtschaftlichen Problemen das allgemeine Kennzeichen dieser Bewegung.

Auf seiten der internationalen Sozialpolitik selbst finden sich denn auch Ansätze zur Verallgemeinerung in einer Weltwirtschaftspolitik: So wenn das Warenkonkurrenzargument auf internationale Produktionsregelung hinleitet, zunächst freilich nur, um die für die Arbeiterinteressen so gefährliche Neigung zur Überproduktion zu beseitigen[3]), während man in Berlin 1890 schon einem internationalen Arbeiterschutz den Nebenzweck gab, die Kontinuität der internationalen Kohlenproduktion sicherzustellen[4]). Bei einigen, wie z. B. bei Sinzot[5]), führte die Idee zum allgemeinen Wunsche einer Verbreiterung der Wirtschafts-

---

[1]) Vgl. v. Zwiedineck-Südenhorst, Sozialpolitik 1911, S. 50.
[2]) Vgl. Bourguin, a.a.O. S. 355.
[3]) Vgl. oben § 5.
[4]) Vgl. Crick, a.a.O. S. 460.
[5]) Vgl. Sinzot, a.a.O. S. 192ff.

basis, andere sahen darin ein Mittel, die internationalen Verkehrsbeziehungen überhaupt zu erleichtern[1]).

Anderseits sucht sich heute die kosmopolitische Wirtschaftsidee, die ihre stärksten Vertreter jetzt gerade in der Arbeiterschaft hat, als unumgängliche Voraussetzung für internationale Sozialpolitik a priori aufzuwerfen, so wenn August Müller in diesem Zusammenhang als grundlegend betont: „Das Zusammenwirken der Völker kann überhaupt nur getragen sein von dem Gedanken, daß Volkswirtschaften sich miteinander ergänzen, daß alle Volkswirtschaft nicht ein Gebilde ist, das selbständig für sich allein besteht, sondern das nur gedeihen kann im Zusammenhang und im Zusammenwirken mit den anderen in der Welt vorhandenen Nationen und Volkswirtschaften, und daß der Reichtum der einen der Reichtum der anderen, und daß der Verlust der einen der Verlust der anderen ist[2]).“ Auch Umbreit geht, ganz im Sinne jener Ansprüche des Kulturlebens, in seiner Schrift über „Völkerbund und internationales Arbeitsrecht“ davon aus, daß „das öffentliche Wirtschaftsleben eines jeden Volkes zu möglichst hoher Leistungsfähigkeit entwickelt und“ — nach seiner Meinung deshalb — „nationalisiert, also privater Verfügungsgewalt entzogen werden“[3]) muß. Und ganz ähnliche Forderungen einer internationalen Wirtschaftsregelung als Grundlage für ein Weltarbeitsrecht kommen auch von britischer Arbeiterseite[4]).

Aber es erscheint doch für die Verwirklichung unserer Idee einigermaßen gefährlich, diese von vornherein von zwar verwandten[5]), aber noch umfangreicheren und problematischeren Postulaten ins Schlepptau nehmen zu lassen[6]), zumal bei der heutigen Machtkonstellation hier die kosmopolitische Neigung meist nur beim Schwächeren zu finden ist. Jedenfalls wird man sicherer gehen, wenn man sich darauf beschränkt, die Wirkungen der internationalen Sozialverhältnisse auf die Leistung der weltwirtschaftlich verbundenen Volkswirtschaften zunächst und allein zu verfolgen, um etwa daraus ein unmittelbares Motiv für internationale Sozialpolitik ableiten zu können.

---

[1]) Vgl. Ullmann, Völkerrecht 1908, S. 5.

[2]) Vgl. Weltwirtschaft und Weltarbeitsrecht 1920, S. 10.

[3]) Vgl. ebenda S. 5.

[4]) Vgl. Norman Angell, Der Friedensvertrag und das wirtschaftliche Chaos in Europa 1920, S. 95f.

[5]) An dieser Stelle dürfen vielleicht auch noch erwähnt werden die internationalen Lösungsversuche des Bevölkerungsproblems, das unsere Frage auch seit langem begleitet (vgl. Cohn, Über internationale Fabrikgesetzgebung 1881, S. 363) und besonders durch das Warenkonkurrenzargument in den Vordergrund gerückt wurde, wie sie jetzt z. B. von P. A. M. Montije (Ein neues Völkerrechtsprinzip, Haag 1919) unternommen werden.

[6]) Vgl. auch van der Borght, Grundzüge der Sozialpolitik 1904, S. 7.

Für das weltwirtschaftliche Gleichgewicht der Vorkriegsperiode finden wir die Grundzüge einer hier anknüpfenden Motivierung bei dem Führer unserer Bewegung ex officio, bei Stephan Bauer, dem Leiter des Baseler internationalen Arbeitsamtes[1]). Denn im „modernen Prozeß der Internationalisierung der Produktion[2])“ hatten sich ja die Grundlagen einer internationalen Arbeitsteilung tatsächlich bereits soweit herausgebildet, um eben aus dieser Entwicklung heraus die Erkenntnis reifen zu lassen, daß die sozialpolitische Pflege und „Erhaltung der Teilarbeitskräfte der ganzen Welt im Interesse eines jeden ihrer Teile liegt[3])“, wenn der Leistungserfolg und damit die Erfüllung der allseitigen Kulturbedürfnisse nicht notleiden soll. Der nationale Arbeitermangel führt „zur Steigerung der Spezialisierung[4])“ der Zuwanderer, zu einer internationalen Berufsbildung, wenn die Bücherschen termini hier gebraucht werden dürfen, welche den Einwanderer schließlich für eine Volkswirtschaft seiner Qualität nach unentbehrlich macht, wie etwa den italienischen Maurer in der Schweiz[5]). Im Warenverkehr ist eine solche Entwicklung natürlich noch näherliegend; man denke nur an die Rolle Deutschlands vor dem Kriege mit seiner wissenschaftlichen Technik. Damit entsteht auch eine internationale Produktionsteilung, indem etwa für die Urproduktion eines Artikels häufig Arbeiter mit besonderer Eignung, vielleicht Tropenfähige, nötig werden — Bauer erinnert an anderer Stelle[6]) an die Bedeutung der Polynesier für die Kopragewinnung — und das geht bis zur Arbeitszerlegung in den Verarbeitungsindustrien[7]), wo sich ein Produkt aus den in verschiedenen Volkswirtschaften hergestellten Bestandteilen zusammensetzt und dadurch wiederum ein gegenseitiges qualitatives Interesse der Volkswirtschaften an ihren Arbeitern hervorruft.

Immerhin kann ein so motiviertes Interesse an internationaler Sozialpolitik schließlich doch nur sehr allgemeiner Natur sein und, wenn auch Bauer und ähnlich Adolf Günther[8]) die Wiederherstellung jener „Arbeitsgemeinschaft“ in ihrer alten Form von der Nachkriegszeit erhofften, so scheint doch die heutige Entwicklung gerade in entgegengesetzter Richtung zu verlaufen, wozu es für unsere Frage einer besonderen Einstellung bedarf.

---

[1]) Vgl. Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 32ff.

[2]) Vgl. ebenda S. 32.

[3]) Vgl. ebenda S. 34.

[4]) Vgl. ebenda S. 32.

[5]) Vgl. ebenda S. 33, Anm. 1.

[6]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S 114.

[7]) Vgl. derselbe, Fortgang und Tragweite der internationalen Arb iterschutzverträge 1914, S. 32.

[8]) Vgl. Günther, Deutsche und französische Sozialpolitik 1919, S. 85.

§ 24. Besondere Entwicklung.

Mit dem Weltkrieg trat schon seinen Ursachen nach, bestätigt durch seinen Ausgang, die moderne kapitalistische Form des alten Strebens nach imperialistischer Autarkie als Herrin einer neuen Zeit hervor. Heute ist die Welt verteilt an einige Riesenmächte, die „sich in den Besitz der Mehrzahl der Produktionsmittel[1])“ teils durch unmittelbar-politische, teils durch mittelbar-kapitalistische Kolonisierung gesetzt haben, so daß auch die noch scheinbar selbständigen Staaten, vollends wenn sie durch den Krieg in Schuldknechtschaft gerieten, einer tatsächlichen Abhängigkeit von jenen Monopolinhabern verfallen sind. Es ist die Entwicklung zur striktesten Antithese unserer Idee, die einen freien international-sozialpolitischen Solidarismus anstrebt, welcher seine treuesten Stützen häufig genug gerade bei den kleinsten und schwächsten Staaten fand[2]), die Entwicklung zum sozialpolitischen Imperialismus.

In dieser Entwicklung haben die alten nationalistischen Grundlagen der Sozialpolitik — Bauer weist einmal auf den Stillraum in der Bombenfabrik hin[3]) — eine radikale Erneuerung erfahren. Gerade bei den „Siegern“ von heute — bei Angelsachsen und Franzosen — fanden wir dieses Moment von jeher in stärkster Betonung[4]). Seit dem Weltkriege sind sie diesen ihren Prinzipien natürlich erst recht treu geblieben: Man denke nur an die Grausamkeit des neuesten Einwanderungsgesetzes der Vereinigten Staaten, welches eine monatliche Zulassungszahl für alle Völker festlegt, an die unerhörten Ausdehnungsbestrebungen des angelsächsischen foreign management, besonders aber an den Rattenkönig der Friedensbestimmungen selbst mit ihrer Fronarbeit in Wiederaufbau und Tributen sowie in seinen mittelbaren Wirkungen in der Unterbindung einer freien sozialpolitischen Entfaltung bei den Schuldnerstaaten[5]). Nur die Furcht vor dem Dumping der Herabgedrückten und seiner unausbleiblichen Folge, der Arbeitslosigkeit in den Herrenländern, welche zugleich aus der verminderten Kaufkraft jener ersteren hervorgeht, hat bisher noch als Menetekel[6]) auf diesem Wege gedient, daß es aber trotzdem nicht an Entschlossenheit gebricht, darauf weiter zu schreiten, das beweist die Anwendung der englischen Antidumpinggesetze gegen den deutschen Export und vollends das Auftreten der

---

[1]) Vgl. Schätzel, a. a. O. S. 76.

[2]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 128.

[3]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 76.

[4]) Vgl. oben § 12.

[5]) Vgl. Baumgarten, Der Versailler Friedensvertrag und die Fortführung der sozialen Reform 1920.

[6]) Vgl. Lüders, Die dritte Konferenz der internationalen Organisation der Arbeit, Soziale Praxis 1921, Sp. 1268f.

Forderung, die alliierten Kosten der Arbeitslosigkeit durch weitere deutsche Zahlungen decken zu lassen.

Mag der Widersinn solcher Gedankengänge noch so klar zutage liegen: In Verbindung mit anderen Sicherungsmaßregeln können sie dennoch die Tendenz jener treibenden Kräfte stützen, die auf einen Typus des Imperialismus in Reinkultur hinzusteuern scheinen, an welchem wir daher die international-sozialpolitische Idee noch zu messen haben. Nachdem sich allenthalben der nationale Klassenkampf der Arbeiter seinem Ziele und Siege nähert, würde damit die soziale Entwicklung auf ihre Urstufe zurückkehren: Wie in der Sklaverei ständen sich wieder Rassen als Klassen gegenüber, denn die Herrenvölker „nehmen in der internationalen Gesellschaft die gleiche Rolle ein, wie die Kapitalisten im Staat[1]," eine Entwicklungsmöglichkeit, welche schon das kommunistische Manifest vorsieht[2]. Hier erwartet man in echt kapitalistischer Denkart den höchsten Erfolg von der rücksichtslosesten Ausbeutung der Kräfte der Unterworfenen, für welche ausländische Zwingherrschaft einen doppelten und dabei viel schwerer angreifbaren[3]) Druck bedeutet. Das Herrenvolk könnte sich im Genuß der Früchte der Arbeit fremden Menschenreichtums damit begnügen, seinen Besitz politisch zu beherrschen und wirtschaftlich zu verwalten — wie in der Antike die römische Bürgerschaft und der attische Demos Gemeinden von Herrschenden waren —, d. h. seine Staatsbürger fänden großenteils am Staate (hier am Imperium) selbst Beschäftigung. Für den Rest hätte man panem et circenses einerseits in den Tributleistungen der unterjochten Welt, welche das gesamte Herrenvolk zu Rentnern machen und etwa notwendige besondere Zuwendungen (man denke an jene Deckungspläne der Arbeitslosenfürsorge) ermöglichen, anderseits in eigens privilegierten, der internationalen Konkurrenz entrückten Arbeitszweigen, worauf die Novemberdenkschrift des Bundes britischer Industrieller hinzuweisen scheint, wenn darin eine schärfere Umgrenzung der Klassen von Waren und Arbeitsleistungen, die Deutschland zu liefern hat, gefordert wird. Inzwischen ist Sir Henry Strakosch, der Vorsitzende des Finanzausschusses jenes imperialistischen Instrumentes, das sich hübsch paradox „Völkerbund" nennt, in der „Times" deutlicher geworden, indem er vorschlägt, Deutschland mit ganz bestimmten Massen-, besonders Bauarbeiten, zu beschäftigen und dadurch seine übrigen Industriezweige zugunsten der alliierten Konkurrenten zur Verkümmerung zu verurteilen.

---

[1]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 76.

[2]) Vgl. oben § 12.

[3]) Vgl. Kuttner, Die Bedeutung der internationalen Arbeitergesetzgebung für den Weltfrieden 1919, S. 3.

Durch solche Maßnahmen, welche hier mit Deutschland als dem Hauptwiderstande den Anfang machen, kann in der imperialistischen Form des Kapitalismus Herrenvermögen zugleich Volksvermögen für die Herrenvölker werden: Eine einseitig nationalistische Sozialpolitik scheint in diesem internationalen „Zusammenwirken von Übermenschen- und Niggerkultur[2]" somit möglich.

Die ökonomische Beurteilung eines solchen Systems wird, wenn sie zunächst von quantitativen Erwägungen ausgeht, wohl zugeben müssen, daß ein allgemeiner „Sklavenmangel" als Folge der Ausbeutung weder nach den neueren Auffassungen über die Ursachen der Bevölkerungsvermehrung theoretisch zu befürchten ist, noch praktisch, da in den Kolonialländern, besonders in Hinterasien, noch ungeheure Menschenschätze liegen[3]) und die unterworfenen europäischen Völker gerade die nachwuchsreichsten sind[4]); bei diesen letzteren sozialpolitisch Empfindlicheren erschiene zudem ein Rückgang aus politischen Gründen erwünscht. Freilich stimmen hier auch manche kolonialen Erfahrungen vorsichtiger: Hat sich doch selbst England zu einer strengen sozialpolitischen Überwachung seiner indischen Auswanderung bewogen gefühlt[5]) und Deutschland bekam den Verlust der Hereros für die industrielle Produktion bitter genug zu kosten[6]).

Hierin liegen aber bereits qualitative Momente: Neben der allgemeinen Notwendigkeit einer Erhaltung der Kaufkraft scheint nämlich eine Rettung der „letzten Aktiven" aus dem Weltkrieg, „der geistigen und technischen Überlieferungen und Erfahrungen[7])," die gerade bei den vom Kriege ohnehin geschwächten europäischen Völkern, nicht zuletzt bei den Besiegten von heute ihre Heimat haben, und damit eine weise Regeneration jener geschulten Arbeiterstämme dringend geboten. Zu tief hat sich die Erkenntnis von dem qualifizierenden Wert der Sozialpolitik im modernen Bewußtsein verwurzelt, als daß man über der bloßen Nachfrage nach menschlicher „Schundware[8])" die Nützlichkeit einer sozialpolitischen Berücksichtigung der völkischen Eignung ganz vergessen könnte, weshalb deutscherseits

---

[1]) Vgl. Wirtschaftliches Arbeitnehmertaschenbuch 1921, S. 165.

[2]) Vgl. Bauer, Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge 1914, S. 27.

[3]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 129.

[4]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 13.

[5]) Vgl. Schätzel, a.a.O. S. 56f.

[6]) Vgl. Bauer, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft 1918, S. 114.

[7]) Vgl. Bauer, Sozialpolitik im Kriege und nach Friedensschluß 1917, S. 23.

[8]) Vgl. Goldscheid, a.a.O. S. 494.

beispielsweise wirkungsvoll auf die internationale Bedeutung unserer wissenschaftlich-technischen Arbeit hingewiesen werden konnte, um daraus ein internationales Interesse an der dafür notwendigen Sozialpolitik zu folgern[1]). Aber solche Folgerungen gehen heute bereits so sehr ins Allgemeine, daß für eine künftige wirtschaftliche Erschließung von Kolonialland Paul Lensch[2]) den Satz aufstellen konnte: „Nach dem Kriege heißt Kolonialpolitik treiben nichts anderes als Sozialpolitik treiben."

Damit haben wir teilweise bereits allgemein psychologische Probleme gestreift. Einer in der Herrenseite selbst begründeten Gefahr einer möglichen Erschlaffung der Wirtschaftsleiter zu Drohnen mit all den daraus ableitbaren verhängnisvollen Folgen für diese selbst wie für die Gesamtheit, scheint der Geist der modernen kapitalistischen Betriebsamkeit zu widersprechen. Aber abgesehen davon, inwieweit dieser unter einer solchen Entwicklung noch wirksam bliebe, müßte dabei ohne fremde Kulturanregung, ohne die veredelnde Schule der Not auch das Leben der Herren innerlich ärmer werden, gar nicht zu denken an jenen grundsätzlich damit verbundenen Verlust des Humanitätsbewußtseins, vor allem durch die Preisgabe jenes idealsten Rechtes der Bevorzugten, von dem Gustav Cohn 1882 im Verein für Sozialpolitik sprach[3]), des Dienstes für die Gesamtheit.

Konkretere Folgen entstehen noch aus der Stellung der Beherrschten, indem auch hier zunächst gerade gegenüber dem allenthalben vorhandenen heutigen Drang der Arbeitenden nach Teilnahme an der Kultur ideelle Bedenken gegen den sozialpolitischen Imperialismus auftreten, etwa auch im Hinblick auf sein antikes Vorbild, das, wie das Programm des Züricher Kongresses von 1897 hervorhob[4]), eben an seinem Unvermögen „die Arbeit an der Kultur zu interessieren" zugrunde ging. Denn nicht nur in der lähmenden Wirkung einer imperialistischen Sklaverei auf die Weiterentwicklung der Technik, sondern vor allem darin, daß der Wille zur Arbeit nicht erzwungen werden kann, daß Zwangsarbeit somit immer die geringsten Leistungen zeitigt, liegt die größte Gefahr dieses Systems.

Das führt uns zu der Beurteilung der hier herrschenden sozialen Beziehungen selbst: den schärfsten Klassengegensätzen entspringt die größte Unökonomie; die Behinderungen, Reibungen und damit die Reibungsverluste sind die denkbar stärksten. Wie im Nationalstaat unter den proletarischen Individuen, so entsteht

---

[1]) Vgl. Weltwirtschaft und Weltarbeitsrecht 1920, S. 10ff.
[2]) Lensch, Drei Jahre Weltrevolution 1918, S. 201.
[3]) Vgl. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. XXI, 1882, S. 65.
[4]) Vgl. ebenda S. 135.

im Imperium ein Solidarismus der proletarischen Völker, der verstärkt durch nationale Freiheitsideale und durch den nie ganz erlöschenden instinktiven Haß der tieferstehenden Gruppen auch der Herrscherstaaten gegen alle kapitalistische Willkür mit doppelter Macht an seinen Ketten rüttelt. Gerade innerhalb der heute versklavten Völker haben sich die sozialreformerischen Ideen am weitesten durchgesetzt und für den äußersten Fall wartet als Bundesgenosse noch immer das Gespenst des Bolschewismus, das bisher allen Machtmitteln von außen trotzt, und käme es auch nur, um die Fronvögte mit sich selbst in den Abgrund zu ziehen. Die Proletarier unter den Staaten — Manes hat besonders auf Deutschland hingewiesen[1]) — sind für Erfolg und Bestand einer imperialistischen Weltwirtschaft noch tausendmal gefährlicher als eine proletarische Klasse es für eine Volkswirtschaft war.

Um die Ökonomisierung der Weltwirtschaft zu erreichen, wird es deshalb nicht genügen, eine sicherlich auch sozialpolitisch bedeutsame Taylorisierung derselben durchzuführen — ein Bedürfnis, welches auch Ententeprogramme anerkennen[2]) —, vielmehr treffen nach dem Vorhergehenden so ziemlich alle Gründe, die bisher der Einzelstaat für nationale Sozialpolitik haben konnte, jetzt auf das Imperium für internationale Sozialpolitik zu, führen aber auch aus sich selbst darüber hinaus zu freierer Staatenverbindung, ohne deshalb die einmal gewonnene Erkenntnis von der Notwendigkeit internationaler Sozialpolitik zwecks höchster Weltökonomie in Klassen- und Rassenbefriedigung und -ausbildung aufzugeben, zum „Erblühen des neuen Völkerfrühlings", den Rudolf Goldscheid[3]) erhofft.

Muß doch schon aus dem Zusammenarbeiten am Reformwerke selbst auch ein neuer kosmopolitischer Solidarismus ertehen in gemeinschaftlicher Arbeit zur Herstellung einer höheren Arbeitsgemeinschaft der Völker[4]). Und wenn es wahr ist, daß soziale Reform „fast stets Sache einzelner hochstehender Völker[5])", nach Kjellen aber die „typisch deutsche Tat[6])" ist, Deutschland aber allgemein zum Pädagogen der Welt berufen scheint[7]), so dämmert unserem Vaterlande hier ein neuer Ehrenplatz im Rate der Völker. Schrieb doch der nun verewigte Ernst Francke

---

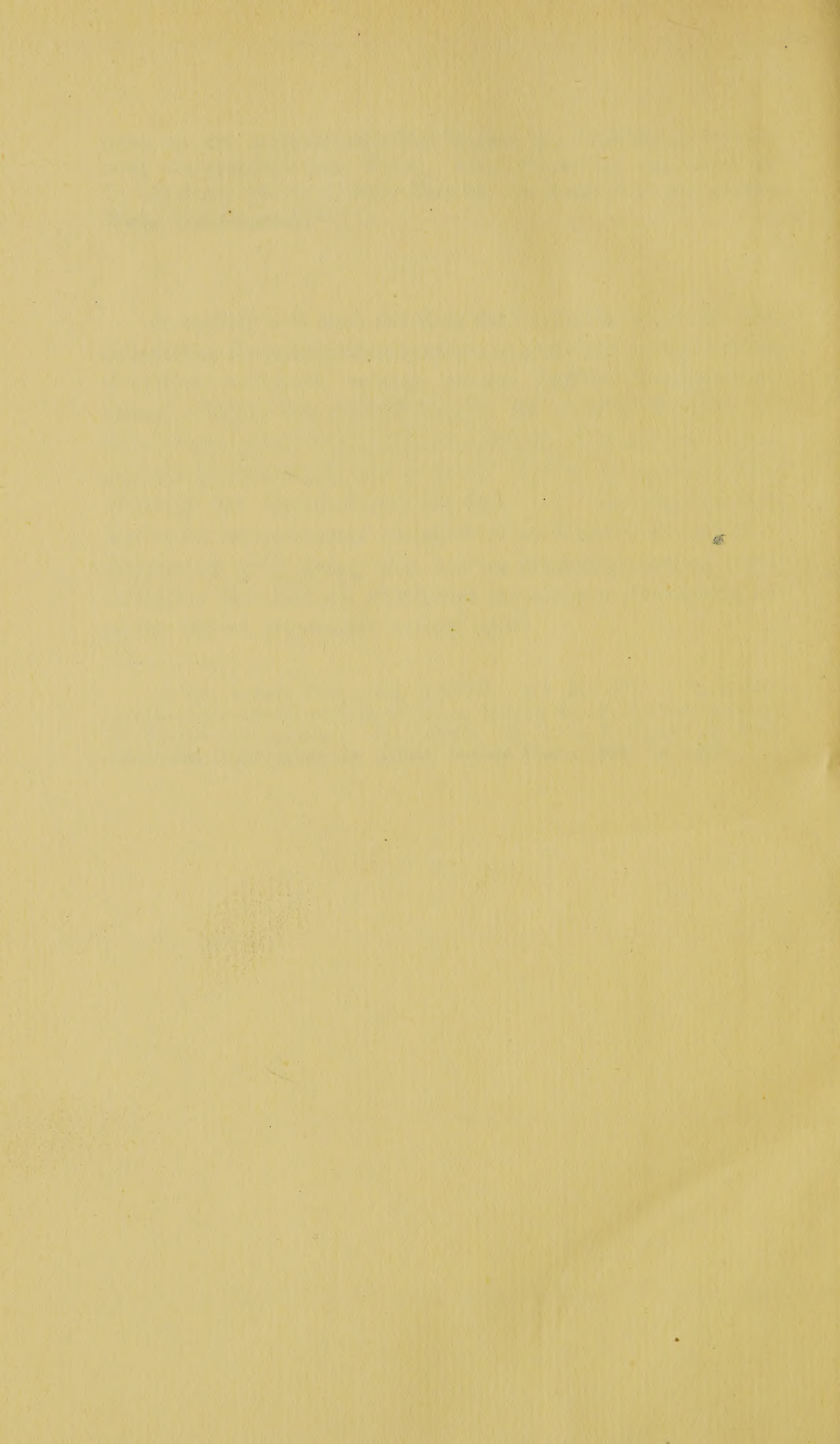
[1]) Vgl. Weltwirtschaft und Weltarbeitsrecht 1920, S. 03.
[2]) Vgl. Sklarz, England und Deutschland 1918, S. 70.
[3]) Goldscheid, a.a.O., S. 444.
[4]) Vgl. Stephinger, Über die nationale und die internationale Bedeutung der Arbeit 1920, S. 27.
[5]) Vgl. Günther, Grenzen der Sozialpolitik 1921, Sp. 411.
[6]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XXVIII, 1919, Sp. 605.
[7]) Vgl. Förster, Weltpolitik und Weltgewissen 1919, S. 159ff.

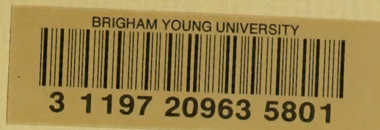
selbst in der schicksalschweren Stunde der Friedensunterzeichnung die prophetischen Worte: „Deutschland ist das Land der Sozialreform und es ist seine Mission, der Menschheit auf diesem Wege voranzugehen[1]."

So schließt sich auch der Ring der Gesamtentwicklung: Was äußerlichen Reibungsanlässen entsprang und einen pessimistischen Grundton beibehielt, solange es am Zufällig-Oberflächlichen klebte, scheint, von einer Erfassung der sozialen Weltlage als Ganzes aus, durch innere Einigungsgründe letzthin einer neuen sozialen Weltökonomie zuzustreben. Gerade im antithetischen Weltbild des Imperialismus scheinen sich jene allgemeinsten Motive für internationale Sozialpolitik am klarsten zu enthüllen. Werden sie stark genug sein, um im Menschheitswollen Gehör zu finden, ohne daß ein verspäteter immanenter Rückschlag mit seinen Opfern abgewartet werden muß?

[1]) Vgl. Soziale Praxis, Bd. XXVIII, 1919, Sp. 681. — Tatsächlich gewinnt Deutschland auch in der neuen Weltarbeitsorganisation zusehends an Einfluß und Ansehen. Vgl. Lüders, Die dritte Konferenz der internationalen Organisation der Arbeit, Soziale Praxis 1921, Sp. 1269.






BRIGHAM YOUNG UNIVERSITY
3 1197 20963 5801

